

# ANALISA

1987 – 5

## Revitalisasi Ekonomi Indonesia

Ekonomi Indonesia Tahun 1986  
dan Pencarian Arah Baru  
Kebijakan Ekonomi

Perspektif Pembiayaan Pembangunan Nasional:  
Permasalahan dan Prospek dalam Kaitannya  
dengan Perkembangan Ekstern

Milik Intelektual

Transfer Teknologi

Harga Patokan Minyak OPEC US\$18 Per Barel:  
Masalah dan Kemungkinannya



# ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal bulanan untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISA adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Naskah-naskah untuk ANALISA hendaknya diketik dengan jarak dua spasi, sepanjang 20-30 halaman kuarto, termasuk referensi dalam bentuk catatan kaki dan/atau daftar bacaan. Pengiriman naskah hendaknya disertai nama lengkap dan alamat penulis yang jelas. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat akan disediakan honoraria yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan kepada penulis jika hal itu dikehendaknya. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISA sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.

*Pemimpin Redaksi/  
Penanggung Jawab*

J. Soedjati DJIWANDONO

*Dewan Redaksi*

Daoed JOESOEF  
Rufinus LAHUR  
A.M.W. PRANARKA  
M. Hadi SOESASTRO  
Harry TJAN SILALAH  
Jusuf WANANDI  
Clara JOEWONO  
Kirdi DIPOYUDO  
Djisman S. SIMANDJUNTAK  
J. Soedjati DJIWANDONO

*Redaksi Pelaksana*

SOEBAGYO  
Pambudi SAKSANA  
S. TJOKROWARDOJO  
Ronald NANGOI

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

*Tata Usaha*

Harga Rp 1.000,00 per eksemplar; langganan setahun (12 nomor, sudah termasuk ongkos kirim) Rp 12.000,00. Pesanan ke Bagian Penerbitan CSIS, u.p. Divisi Pemasaran.

*Alamat*

Jalan Tanah Abang 111/23-27, Jakarta 10160.  
Telepon 356532, 356533, 356534, 356535

## Daftar Isi

Ekonomi Indonesia Tahun 1986 dan Pencarian Arah Baru Kebijakan Ekonomi <i>Djisman S. SIMANDJUNTAK</i>	442
Perspektif Pembiayaan Pembangunan Nasional: Permasalahan dan Prospek dalam Kaitannya dengan Perkembangan Ekstern <i>J. Soedradjad DJIWANDONO</i>	460
Milik Intelektual <i>R.B. SUHARTONO</i>	478
Transfer Teknologi <i>Djisman S. SIMANDJUNTAK</i>	499
Harga Patokan Minyak OPEC US\$18 Per Barel: Masalah dan Kemungkinannya <i>WIJARSO</i>	511



# **Ekonomi Indonesia Tahun 1986 dan Pencarian Arah Baru Kebijakan Ekonomi**

**Djisman S. SIMANDJUNTAK**

Barangkali banyak politisi, ekonom dan pengusaha yang lebih suka melupakan tahun 1986 seraya memusatkan perhatian pada apa yang perlu dan dapat dilakukan untuk menyelamatkan ekonomi Indonesia dalam lingkungan yang dilematik sekarang. Kenyataan bahwa kampanye Pemilu yang baru usai menyinggung ekonomi hanya sebagai persoalan pinggiran, samasekali tidak berarti bahwa persoalan-persoalan ekonomi yang dihadapi Indonesia dewasa ini kurang penting dibanding persoalan-persoalan lain seperti persoalan pendidikan. Tahun 1986 kiranya wajar mendapat perhatian besar, tidak saja karena raihan-raihan ekonomi selama tahun tersebut terbukti lebih rendah dari yang diharapkan seperti akan ditunjukkan dalam bagian pertama tulisan ini, tetapi juga karena paksaan penyesuaian yang didesakkan oleh guncangan eksternal yang sebenarnya lebih dari sekedar penurunan tiba-tiba dari harga minyak. Menanggapi paksaan penyesuaian ini, sudah diperkenalkan berbagai perubahan kebijakan ekonomik. Tetapi perubahan tersebut masih tetap kurang dari yang diperlukan sebagaimana akan dibahas dalam bagian kedua tulisan ini. Beberapa indikator ekonomi masih tetap mengkhawatirkan atau bahkan lebih mengkhawatirkan dibanding tahun 1986 sehingga perumusan arah baru kebijakan ekonomi pantas ditempatkan sebagai prioritas agenda politik yang kebetulan sedang mengalami peninjauan kembali sehubungan dengan penyiapan GBHN 1988 dan Repelita V. Setinggi-tinggi bangau hendak terbang, mengangkat kaki dari kubangan adalah langkah pertama yang harus dilakukannya. Dan sebesar-besar rencana tinggal landas, intersepsi teknologi atau apa pun nama rencana raya yang diminati oleh para tokoh negeri, pengatasan kemelut yang dihadapi sekarang adalah langkah pertama yang perlu bagi perjalanan menuju yang serba besar tersebut. Karena itu dalam bagian terakhir tulisan ini akan disarikan inti kemelut yang dihadapi dan opsi-opsi kebijakan yang memang sangat terbatas.

# RAIHAN JAUH DI BAWAH HARAPAN

Dengan angkatan kerja yang selama 1980-an naik dengan rata-rata 1,8 juta orang per tahun atau hampir 3% dan perkiraan bahwa untuk menaikkan kesempatan kerja dengan 1% Indonesia memerlukan pertumbuhan Produk Domestik Bruto setinggi 3%, pertumbuhan rendah termasuk ke dalam keprihatinan pokok Indonesia dewasa ini. Bahkan tingkat pertumbuhan setinggi 5% per tahun seperti yang direncanakan untuk Pelita IV sebenarnya adalah jauh lebih rendah dari yang perlu menurut sudut pandang ketenagakerjaan. Padahal, tingkat pertumbuhan tahun 1986 adalah jauh dari yang direncanakan tersebut sebagaimana dapat dilihat dari Tabel 1. Ia hanya 1,6% menurut perkiraan CPS atau sekitar 1,8% menurut perkiraan Biro Pusat Statistik ketika hasil faktor bersih yang keluar berupa pelayanan pinjaman luar negeri dan investasi asing langsung tampaknya masih naik dari tingkatnya yang sudah setinggi 3,9% dari PDB dalam tahun 1985.

Tabel 1

	1984	1985	1986
Tingkat Pertumbuhan PDB, % <sup>a</sup>	6,13	1,87	1,6
Tingkat Pertumbuhan Pembentukan Modal Domestik, % <sup>a</sup>	-5.24	-4,4	-
Tabungan Pemerintah, Rp milyar <sup>b</sup>	6.476,5	7.301,3	4.706,9
Defisit Transaksi Berjalan, US\$ juta <sup>b</sup>	1.968	1.832	4.096
Cicilan Pinjaman Luar Negeri, US\$ juta <sup>b</sup>	1.292	1.644	2.114
Pinjaman Baru Pemerintah <sup>b</sup>	3.519	3.432	5.296

Catatan: a. Harga Konstan 1983; b. Tahun Anggaran.

Sumber: Biro Pusat Statistik, *Pendapatan Nasional Indonesia 1983-1985*, Jakarta 1986 dan *Nota Keuangan 1987*. Tingkat pertumbuhan PDB 1986 menurut CPS.

Menyongsong tahun 1987, optimisme lemah menghinggap beberapa tokoh ekonom seperti Sumitro Djojohadikusumo yang memperkirakan bahwa pertumbuhan setinggi 3% dalam tahun 1987 adalah dalam jangkauan Indonesia, *asalkan* semua menteri dan pejabat pemerintah lain menaati Instruksi Presiden tentang perbaikan efisiensi, hidup sederhana, deregulasi dan pengawasan keuangan efektif, termasuk keuangan perusahaan negara. Bahwa pemenuhan syarat ini dan karena itu juga pencapaian tingkat pertumbuhan 3% tersebut, tidak semudah seperti membalik telapak tangan kiranya sudah



diketahui. Ia sudah menjadi acara permanen dalam agenda politik Indonesia tanpa hasil yang dapat disebut sebagai terobosan. Tetapi di samping hambatan-hambatan ini masih ada faktor lain yang mengkhawatirkan bahwa tahun 1987 belum tentu lebih baik dari tahun 1986 menurut raihan pertumbuhan. Yang dimaksud adalah kecenderungan investasi yang menurun sejak tahun 1984. Menurut harga konstan tahun 1983, pembentukan modal tetap domestik dalam tahun 1984 dan 1985 mengalami penurunan dengan masing-masing -5,2 dan -4,4% dibanding tahun sebelumnya. Bahkan dalam harga yang berlaku pun, pembentukan modal tetap tahun 1985 adalah lebih rendah daripada dalam tahun 1984.

Apakah kecenderungan tersebut sudah membalik dalam tahun 1986, belum diketahui. Tetapi ada beberapa alasan untuk mengkhawatirkan bahwa tahun 1986 pun menyaksikan tingkat pertumbuhan yang negatif dari investasi. *Pertama*, impor barang modal dalam sembilan bulan pertama tahun 1986 adalah lebih kecil daripada dalam sembilan bulan pertama 1985.<sup>1</sup> *Kedua*, penurunan tabungan pemerintah ketika pinjaman domestik masih ditolak, tidak saja berarti penurunan investasi yang dibiayai dengan Rupiah, tetapi juga yang dibiayai dengan pinjaman luar negeri mengingat persyaratan pembelanjaan proyek yang umumnya memerlukan pembelanjaan lokal juga. *Ketiga*, sektor swasta juga cenderung memandang tahun 1986 sebagai saat yang tidak tepat untuk melakukan investasi antara lain karena keluhan umum tentang penggunaan kapasitas yang rendah, tingkat bunga yang relatif sangat tinggi yang pada gilirannya dilatarbelakangi oleh kebijakan uang ketat, dan hambatan-hambatan investasi. Memang penggunaan kapasitas yang lebih baik berarti juga pertumbuhan ekonomi.<sup>2</sup> Tetapi pertumbuhan seperti itu hanya dapat berlangsung sementara. Pada akhirnya, investasi tahun ini adalah sumber pokok pertumbuhan dalam dua atau tiga tahun belakangan seperti tercermin dalam apa yang dikenal sebagai koefisien Incremental Capital Output Ratio (ICOR).<sup>3</sup>

Sebelumnya sudah disinggung bahwa neraca ketenagakerjaan Indonesia selama tahun 1986 mengalami perburukan lebih lanjut dengan menggunakan

---

<sup>1</sup>Menurut Indikator Ekonomi terbitan BPS, impor barang modal dalam sembilan bulan pertama 1986 adalah US\$1.322,3 juta dibanding US\$1.334,4 juta sembilan bulan pertama 1985.

<sup>2</sup>Keluhan Indonesia tentang kelebihan kapasitas dewasa ini untuk sebagian besar tampaknya adalah keluhan tentang disproportionalitas investasi seperti tercermin misalnya dalam pengalaman PLN dengan kelebihan kapasitas terpasangnya dan kekurangan transmisinya. Lebih dari itu, keluhan tentang kelebihan kapasitas bertitik-tolak dari pasar incaran (target market). Seandainya perusahaan-perusahaan Indonesia lebih melihat pasar dunia daripada pasar dalam negeri, keluhan kelebihan kapasitas tidak perlu ada. Tetapi kebijakan ekonomi selama ini memang merangsang perusahaan-perusahaan untuk terpaku pada pasar dalam negeri.

<sup>3</sup>Koefisien ini dipakai untuk mengira kenaikan investasi yang perlu bagi kenaikan tertentu dalam PDB, baik total maupun sektoral.



elastisitas ketenagakerjaan dari PDB. Sayangnya, tidak banyak yang diketahui tentang ini secara empirik. Yang diliput oleh sistem pemantauan ketenagakerjaan Departemen Tenaga Kerja, apakah menyangkut pencari kerja, pemutusan hubungan kerja atau ketersediaan kesempatan kerja adalah bagian kecil dari pasar ketenagakerjaan nasional. Barangkali jumlah angkatan kerja yang menganggur terbuka memang tidak mengalami kenaikan yang dramatik mengingat liputan yang sangat terbatas dari jaringan sosial, lebih-lebih yang menyangkut pengangguran.<sup>4</sup> Tetapi jumlah mereka yang lari ke sektor informal tampaknya sudah melonjak sehingga pemerintah kota DKI pun kini sudah agak ramah terhadap sektor informal yang ternyata dapat berperan sebagai andalan terakhir menghadapi pengangguran terbuka. Namun demikian, daya serap sektor informal pun bukan tanpa batas. Bahkan dalam beberapa hal seperti perdagangan eceran informal berupa penjualan dari pintu ke pintu -- gerobak serba ada, gerobak atau mobil lauk-pauk, dan buntalan buku adalah beberapa contoh -- sektor informal adalah pesaing daripada penyambung sektor formal. Juga adalah tidak benar bahwa sektor informal adalah kebal terhadap resesi sektor formal. Banyak sekali kegiatan sektor informal yang secara langsung tergantung dari sektor formal seperti warung-warung sekeliling pusat-pusat perbelanjaan atau kantor-kantor, gerobak-gerobak sayur di pusat-pusat perumahan, dan aneka kegiatan dalam taman-taman hiburan. Yang dapat dilakukan oleh pemerintah untuk mendorong pertumbuhan sektor informal adalah juga sangat terbatas. Malahan pembinaan sektor informal dapat menjadi bumerang dalam arti melemahkan kekuatan pokok sektor informal tersebut, yaitu kebebasan untuk beralih dari satu kegiatan ke kegiatan lain.<sup>5</sup> Singkatnya, pemecahan masalah ketenagakerjaan yang dihadapi Indonesia dewasa ini tidak dapat dicari dalam sektor informal.

Berbarengan dengan raihan pertumbuhan dan ketenagakerjaan yang lemah, kondisi neraca pembayaran Indonesia dalam tahun 1986 adalah lebih mengkhawatirkan daripada tahun sebelumnya. *Pertama-tama*, dengan bagian 68% dan 67% masing-masing dalam tahun 1985 dan paruhan pertama 1986, migas masih tetap merupakan andalan pokok ekspor Indonesia. Tetapi seperti diketahui, harga rata-rata (tidak ditimbang) minyak tahun 1986 adalah serendah US\$13,64/barel atau 52% lebih rendah dari harga rata-rata 1985. Menurut perkiraan pemerintah, nilai ekspor migas Indonesia dalam tahun

<sup>4</sup>Menurut Survei Penduduk Antar Sensus 1985 dan konsep yang dipakai Biro Pusat Statistik yang menganggur terbuka dan yang sementara tidak bekerja hanya 4% dari angkatan kerja. Tetapi yang bekerja hanya 24 jam atau kurang per minggu tidak kurang dari 23%.

<sup>5</sup>Belum ada dan tampaknya tidak perlu ada persetujuan tentang pengertian sektor informal dan perbedaannya dengan sektor tradisional. Dalam uraian di atas sifat kesementaraan dari suatu kegiatan dipakai sebagai tolok-ukur pengelompokan. Hanya kegiatan yang diperlukan sebagai batu loncatan dianggap sebagai kegiatan informal. Sebaliknya kalau suatu kegiatan diperlakukan sebagai kegiatan permanen tetapi dengan produktivitas yang rendah, ia dianggap sebagai bagian sektor tradisional.



fiskal 1986/1987 akan turun dengan 47% dari US\$12,4 milyar dalam tahun 1985/1986. Itu berarti kehilangan devisa sebesar hampir US\$6 milyar hanya dalam satu tahun.

*Kedua*, usaha-usaha peningkatan ekspor non-migas belum menunjukkan hasil yang menggembirakan dalam tahun 1986. Ekspor non-migas selama 9 bulan pertama 1986 hanya naik dengan 9% dibanding periode yang sama tahun sebelumnya.

*Ketiga*, perbaikan neraca pembayaran melalui penekanan impor telah menjadi semakin sulit tanpa biaya berupa pelemahan kegiatan ekonomi domestik, terutama produksi industrial yang tergantung pada bahan baku, bahan penolong dan suku cadang impor. Perkiraan pemerintah bahwa impor total Indonesia dalam tahun 1986/1987 akan turun menjadi sekecil US\$10,9 milyar atau dengan 13% dibanding 1985/1986 adalah perkembangan yang merisaukan daripada menggembirakan, walaupun menurut Biro Pusat Statistik impor selama 9 bulan pertama 1986 ternyata adalah lebih besar sedikit daripada impor periode yang sama tahun sebelumnya. Penurunan seperti ini justru akan memukul produksi dalam negeri, begitu juga ekspor hasil-hasil industri, mengingat bagian bahan baku dan barang modal dalam impor total yang tidak kurang dari 95% dalam sembilan bulan pertama 1986.

*Keempat*, Indonesia tidak berhasil memperbaiki neraca jasa-jasa yang sejak lama memang ditandai oleh defisit besar. Penurunan defisit jasa-jasa yang diharapkan pemerintah dari US\$7,9 milyar dalam tahun 1985/1986 menjadi US\$6,3 milyar dalam tahun 1986/1987 hampir seluruhnya adalah berupa penurunan repatriasi pendapatan investasi di sektor migas dengan 39%.

Sebagai hasil gabungan perkembangan-perkembangan di atas, neraca transaksi berjalan Indonesia dalam tahun 1986/1987 diperkirakan mencatat defisit sebesar US\$4,1 milyar atau 123% lebih besar daripada dalam tahun sebelumnya. Setelah ditambah dengan cicilan pinjaman luar negeri sebesar US\$2,1 milyar, itu berarti kebutuhan pembelanjaan sebesar US\$6,2 milyar yang untuk sebagian terbesar mengandalkan pinjaman pemerintah, yaitu US\$5,3 milyar. Ini menuntun diskusi ini pada persoalan-persoalan pinjaman luar negeri yang belakangan ini sudah menjadi bahan hangat dalam diskusi mengenai ekonomi Indonesia.

Berbeda dengan negara-negara sedang berkembang lain yang berhutang besar, Indonesia masih melayani pinjaman luar negerinya sesuai jadwal sampai sekarang, walaupun untuk itu pinjaman luar negeri baru harus diperbesar menjadi US\$5,3 milyar dalam tahun 1986. Kenaikan bunga dan cicilan pinjaman dalam Rupiah dengan 62% dalam APBN 1987/1988, penurunan penerimaan pemerintah dan penurunan penerimaan ekspor sampai sekarang belum dianggap sedemikian serius sehingga membenarkan renegotiasi pinjaman luar negeri seperti penangguhan cicilan. Pemenuhan kewajiban-kewajiban yang



berhubungan dengan pinjaman luar negeri diberi prioritas yang sangat tinggi sebagaimana tercermin dalam APBN dua tahun terakhir. Keinginan untuk mempertahankan reputasi sebagai peminjam yang baik adalah kuat sekali, walaupun untuk itu penurunan anggaran pembangunan tidak dapat dielakkan ketika ekonomi berada dalam kelesuan.

Sejauh mana kebijakan ini dapat dipertahankan adalah sulit diramal. Usaha pemerintah untuk menutup lubang dengan menggali lubang baru tampaknya memang cukup berhasil dalam arti bahwa pinjaman baru masih cukup untuk membayar bunga dan cicilan. Satu per satu kreditur internasional juga sudah mengumumkan kesediaannya untuk memberikan pinjaman baru kepada Indonesia, dimulai oleh Bank Eksim Jepang sebesar US\$900 juta, disusul oleh Bank Eksim AS sebesar US\$100 juta dan IMF sebesar US\$600 juta dari Fasilitas Pembelanjaan Kompensatoris (*Compensatory Financing Facility*). Kredit-kredit baru ini memang memungkinkan Indonesia untuk membiayai defisit transaksi berjalan dan cicilan hutang yang membesar dan pengeluaran pemerintah yang melebihi penerimaannya. Tetapi gali lubang tutup lubang seperti ini tidak dapat diandalkan terus-menerus. Masih perlu dipertanyakan misalnya apakah ia dapat diulangi tahun depan, kalau diperlukan karena kenaikan ekspor yang moderat saja dan kenaikan pelayanan pinjaman luar negeri yang masih mungkin dipercepat oleh apresiasi Yen dan Mark. Apa yang diperlukan Indonesia dewasa ini adalah pembatasan pelayanan pinjaman luar negeri dan bukan sekedar pembayaran bunga dan cicilan dengan bantuan kredit baru. Itu berarti renegotiasi pinjaman lama dengan maksud menangguhkan pembayaran paling sedikit sebagian cicilan hutang lama.

Gambaran mengenai raihan ekonomi Indonesia selama tahun 1986 adalah terlalu tidak lengkap kalau tidak disertai oleh pembahasan peristiwa-peristiwa moneter. Dilihat dari tingkat inflasi yang naik dari 4,31% dalam tahun 1985 menjadi hanya 8,83% dalam tahun 1986 walaupun ada devaluasi dengan 31%, kebijakan moneter ditandai oleh keberhasilan. Tetapi tingkat inflasi yang rendah ini tidak menggambarkan dengan baik lingkungan moneter yang dihadapi Indonesia sepanjang tahun 1986. Kekhawatiran konstan mengenai gelombang baru pelarian modal atau keprihatinan karena modal yang pernah lari tidak kunjung kembali ketika sangat diperlukan, keluhan masyarakat dunia usaha tentang kekurangan likuiditas seperti tercermin dalam jangka kredit penjualan yang memanjang, keraguan tentang apakah Indonesia dapat mempertahankan sistem devisa bebas dan peredaran desas-desus tentang konversi deposito menjadi obligasi pemerintah, mengungkap dengan jelas ketidakstabilan lingkungan moneter di balik tingkat inflasi yang rendah. Respon pemerintah terhadap lingkungan ini terdiri dari devaluasi 31%, penguatan komitmen terhadap sistem devisa bebas, penggunaan pinjaman untuk membiayai defisit transaksi berjalan dan cicilan hutang sehingga jumlah cadangan devisa

dapat dipertahankan, dan penerusan kebijakan uang ketat yang mendorong kenaikan tingkat bunga seperti tercermin dalam suku bunga antar bank dari 9,95% dalam tahun 1985 menjadi 13,79% dalam 1986 dengan suku bunga pada akhir tahun mencapai 19,75%. Ketinggian suku bunga inilah barangkali yang dapat menjelaskan kenyataan bahwa antara 1981 dan 1986 deposito berjangka pada bank-bank naik jauh lebih cepat dari pinjaman perbankan umumnya dan kredit investasi khususnya sebagaimana dapat dilihat dari Tabel 2. Sementara deposito berjangka menunjukkan laju pertumbuhan setinggi 43,1% per tahun dalam periode 1981-1986, pinjaman perbankan dan kredit investasi hanya naik dengan masing-masing 20,7% dan 15,9% per tahun.

Kaitan antara kebijakan uang ketat dan kelesuan investasi yang disinggung di bagian depan tulisan ini memang masih memerlukan kajian empirikal. Kenyataan bahwa biaya bunga dilimpahkan kepada konsumen melalui harga penjualan, melahirkan suatu praduga bahwa biaya bunga dan karena itu juga tingkat bunga, tidak termasuk ke dalam faktor-faktor terpenting yang mempengaruhi keputusan investasi di bawah kebijakan investasi tertentu. Namun demikian, ada beberapa hal yang tampaknya membuat tingkat bunga menjadi kendala penting bagi investasi.

Tabel 2

**PERTUMBUHAN PINJAMAN PERBANKAN DAN DEPOSITO  
DALAM % TERHADAP TAHUN SEBELUMNYA**

	Pinjaman Perbankan <sup>1</sup>	Kredit Investasi <sup>1</sup>	Deposito Berjangka
1982	28,2	19,2	25,3
1983	17,5	7,6	102,0
1984	23,0	7,8	35,6
1985	17,8	23,2	47,6
1986 <sup>2</sup>	17,4	22,6	18,6
1981-1986	20,7	15,9	43,1

*Catatan:* 1. Posisi pada setiap akhir tahun termasuk yang dalam valuta asing;  
2. Angka Sementara.

*Sumber:* Bank Indonesia, *Laporan Mingguan*, 26 Februari 1987.



*Pertama*, pembelanjaan investasi di Indonesia sangat tergantung pada kredit seperti dikatakan oleh beberapa pengusaha baru-baru ini.<sup>6</sup> Itu berarti bahwa perubahan tingkat bunga akan mendorong perubahan searah yang cukup besar dalam biaya produksi. *Kedua*, tingkat bunga tinggi mempengaruhi daya saing terhadap pesaing-pesaing dari negara-negara di mana berlaku tingkat bunga yang lebih rendah seperti Singapura di mana suku bunga deposito 12 bulan dalam tahun 1986 adalah 3,3%<sup>7</sup> dibanding sekitar 16% di Indonesia. Semakin penting ekspor dalam penjualan, semakin penting pula perbedaan tingkat bunga internasional bagi perusahaan yang bersangkutan. *Ketiga*, suku bunga yang setinggi 16% per tahun dengan tingkat inflasi yang rendah pada dirinya adalah suatu disinsentif bagi investasi. Teoritis itu berarti bahwa hasil harta (*return on assets*) harus lebih tinggi dari 16% untuk dapat bersaing dengan deposito sebagai investasi alternatif. Sayangnya, tidak tersedia informasi tentang indikator keuangan tersebut di atas, apalagi yang terinci menurut sektor-sektor investasi. Namun demikian tetap dapat dikatakan bahwa semakin tinggi tingkat bunga deposito, semakin sedikit bidang investasi yang secara ekonomik dapat dianggap menarik dalam arti menjanjikan hasil yang lebih besar dari hasil deposito.

Melalui uraian di atas hendak ditekankan bahwa tingkat inflasi rendah di Indonesia dalam beberapa tahun terakhir yang oleh pemerintah ditonjolkan sebagai indikator "kemantapan" ekonomi,<sup>8</sup> sebenarnya mempunyai harga berupa kelesuan investasi yang justru sangat perlu dihindari ketika ekonomi dituntut untuk membuka lapangan kerja baru dalam jumlah yang sangat besar. Sampai sekarang belum tampak tanda-tanda pelonggaran kebijakan uang antara lain karena kekhawatiran bahwa kebijakan uang yang ekspansif akan memperburuk posisi neraca pembayaran. Kebijakan uang, dan karena itu juga investasi, menjadi sandera kebijakan neraca pembayaran. Ini terjadi ketika investasi sudah dihadapkan pada berbagai pembatasan yang diperkenalkan ketika uang minyak dapat menutupi biaya-biaya yang timbul karena pembatasan ini.

Gambaran keseluruhan yang dapat diperoleh dari uraian-uraian di atas adalah raihan keseluruhan yang mengecewakan yang kalau berlarut-larut, akan menjadi sumber keresahan sosial dan politikal. Tetapi tahun-tahun 1986 tidak menyaksikan keresahan seperti itu. Partai-partai politik pun tampaknya yakin bahwa raihan ekonomik yang mengecewakan tersebut tidak mempengaruhi perilaku pemilih. Keyakinan ini yang sedikit banyak sudah dibuktikan oleh hasil Pemilu itu sendiri, sepiantas lalu tampak ganjil. Tetapi ia didasari oleh kenyataan bahwa yang menderita dari kelesuan ekonomi dalam tahun-

<sup>6</sup>*Kompas*, 20 April 1987.

<sup>7</sup>Ministry of Trade and Industry, *Economic Survey of Singapore 1986*.

<sup>8</sup>Keterangan Pemerintah sesuai Sidang Kabinet Terbatas Bidang Ekuin, *Kompas*, 7 Mei 1987.



tahun terakhir adalah sektor modern, sementara sektor tradisional yang justru mempekerjakan bagian terbesar dari penduduk Indonesia terbukti mampu mempertahankan raihnya. Namun demikian, ketahanan sektor tradisional tidak dapat diandalkan bagi pengatasan kesulitan-kesulitan ekonomik yang dihadapi Indonesia dewasa ini. Bagaimana tinggi pun ketahanan sektor tradisional, yang dapat diandalkan dalam penciptaan lapangan kerja baru, pengatasan kendala tabungan dan devisa, dan perlombaan kemajuan ekonomik yang sudah dicapai oleh tetangga-tetangga Indonesia adalah sektor modern. Lagi pula, adalah sektor modern yang dapat diharapkan untuk bereaksi dengan cepat terhadap perubahan kebijakan ekonomi yang akan dibahas dalam bagian berikut.

## REAKSI KEBIJAKAN YANG AMBIVALEN

Tidak berlebihan untuk menyebut paruhan pertama 1980-an ini sebagai masa penuh reformasi sepanjang menyangkut kebijakan ekonomi Indonesia. Namun demikian, keperluan akan langkah-langkah reformasi baru masih tetap dirasa dalam tahun 1986 karena alasan-alasan berikut. *Pertama*, reformasi yang dilakukan sampai akhir tahun 1985 terpusat pada sektor keuangan, terutama perbankan dan keuangan negara, sementara kebijakan perdagangan dan industri pada dasarnya tidak mengalami perubahan. Dengan kata lain, ada diskrepansi antara kebijakan moneter dan fiskal dengan kebijakan perdagangan dan industri. Sementara melalui deregulasi perbankan bulan Juni 1983 diupayakan mobilitas sumber finansial sehingga menjurus pada bidang-bidang yang menjanjikan hasil investasi yang terbaik, dalam kebijakan perdagangan dan industri ada peraturan-peraturan seperti "Daftar Negatif" dari Daftar Skala Prioritas yang menghambat mobilitas tersebut. Di satu pihak pemerintah menghendaki kenaikan besar dalam ekspor hasil-hasil industrial, tetapi di lain pihak bea masuk tinggi dan tata-niaga masih dipertahankan walaupun disadari bahwa halangan perdagangan ini berarti biaya bahan baku yang lebih tinggi bagi industri. *Kedua*, kenyataan bahwa raihan ekonomik dalam tahun 1986 justru memburuk dibanding tahun-tahun sebelumnya telah mendorong permintaan baru akan perubahan kebijakan ekonomi. Kenyataannya, tahun 1986 memang berakhir sebagai tahun dengan beberapa perubahan penting dalam kebijakan ekonomi, yaitu Paket 6 Mei, Devaluasi 12 September dan Paket 25 Oktober.

Bukan maksud tulisan ini untuk menyebut kembali satu per satu isi dari kedua paket di atas. Yang hendak digaris-bawahi adalah sifat-sifat kedua paket yang sangat selektif seperti tercermin dalam syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk mendapat konsesi-konsesi yang ditawarkan melalui kedua paket tersebut.



Maksud utama dari Paket 6 Mei 1986 adalah untuk merangsang investasi baru dan kenaikan ekspor hasil-hasil industri. Untuk itu disediakan berbagai konsesi. *Pertama*, syarat untuk mendapat status sebagai pengeksport penuh yang mendatangkan hak-hak istimewa seperti kebebasan memilih bidang investasi tanpa memperdulikan Daftar Negatif dari Daftar Skala Prioritas, diperlonggar melalui penurunan rasio ekspor-produksi menjadi 85%. *Kedua*, perusahaan-perusahaan yang sepenuhnya berorientasi ekspor diijinkan untuk mengimpor sendiri masukan-masukan produksi yang mereka perlukan kalau harga impor lebih rendah dari harga dalam negeri. *Ketiga*, ijin investasi yang pada dasarnya terbatas pada 30 tahun kini dapat diperpanjang kalau perusahaan yang bersangkutan mempunyai catatan yang baik dalam reinvestasi, penciptaan nilai tambah dan penggunaan komponen-komponen buatan dalam negeri. *Keempat*, partisipasi modal lokal minimum dalam usaha patungan yang menghadapi risiko kegagalan usaha yang tinggi, keperluan modal besar, keperluan teknologi tinggi, lokasi terpencil atau menunjukkan rasio ekspor-produksi 85% ke atas, diturunkan dari 20% menjadi 5% dalam 5 tahun pertama dari operasi. Sesudah lima tahun partisipasi tersebut harus naik menjadi 20% dan sesudah 10 tahun berikutnya menjadi 51%. *Kelima*, perlakuan nasional yang antara lain berarti hak distribusi dan akses ke pasar modal dan uang Indonesia, diberikan kepada usaha patungan dengan modal lokal 75% atau lebih dengan syarat bahwa sesedikitnya 20% dari saham dijual kepada masyarakat melalui pasar modal. *Keenam*, akses pemodal besar ke perkebunan diperlonggar. Perbandingan pemilikan lahan antara "inti" yang diwakili oleh pemodal besar dan "plasma" yang diwakili oleh pekebun-pekebun kecil dinaikkan dari 20:80 menjadi 40:60 dalam 10 tahun pertama operasi. Tetapi pada akhir tahun kesepuluh perbandingan ini sudah harus turun kembali menjadi 20:80.

Daftar konsesi yang dikandung oleh Paket 6 Mei 1986 adalah cukup panjang dan masih bisa diperpanjang dengan konsesi-konsesi minor seperti penurunan jumlah minimum modal MPA. Tetapi bobot ekonomik dari konsesi-konsesi ini adalah terbatas karena berbagai alasan. *Pertama-tama*, Paket 6 Mei 1986 mengumpamakan posisi tawar-menawar yang kuat terhadap penanam modal. Padahal perburukan raihan ekonomi yang merupakan disinsentif bagi investasi dalam industri substitusi impor, rendahnya harga bahan-bahan mentah yang berarti profitabilitas yang memburuk dari investasi di sektor ini, dan kemunculan pesaing-pesaing baru seperti Amerika Serikat dan Cina, secara bersama-sama melemahkan daya tarik Indonesia, sesedikitnya untuk sementara. *Kedua*, pengumpamaan posisi tawar-menawar yang baik bermuara pada pengaitan konsesi dengan berbagai syarat. Hanya kalau rasio ekspor-produksi lebih besar atau sama dengan 85% maka bidang investasi yang sudah dinyatakan tertutup dibuka bagi investasi baru. Juga hanya dengan memenuhi syarat yang sama, maka pengimporan bahan baku oleh produsen pengeksport diijinkan, itu pun dengan syarat bahwa harga impor



lebih rendah dari harga dalam negeri. Dengan sedikit dramatisasi kiranya dapat dikatakan bahwa syarat-syarat tersebut membuat akses ke konsesi-konsesi ibarat lubang jarum. *Ketiga*, bagian terbesar dari konsesi yang ditawarkan melalui Paket 6 Mei 1986 adalah bersifat sementara. Perubahan rasio pemilikan dalam perkebunan dari 20:80 menjadi 40:60 misalnya hanya berlaku dalam 10 tahun pertama operasi. Apakah konsesi sementara ini dapat mengubah sikap pemodal besar, kiranya adalah meragukan. *Keempat*, kondisionalitas yang ketat dan kesementaraan konsesi-konsesi tersebut memerlukan pemantauan, keputusan dan pengawasan birokratik yang kuat. Bukan suatu pekerjaan sederhana untuk membandingkan harga dalam negeri dan harga luar negeri, menilai apakah suatu proyek investasi menghadapi risiko kegagalan yang tinggi, menilai apakah yang diperlukan dan digunakan oleh suatu perusahaan adalah teknologi tinggi atau menilai apakah prestasi suatu PMA dalam penciptaan nilai tambah adalah baik atau tidak. Barangkali kelemahan terpenting dari pendekatan *reformasi* yang ditempuh oleh Indonesia dalam paruh pertama dasawarsa ini **justu** terletak dalam pengendalian birokrasi ketika diketahui bahwa birokrasi itu sendiri menderita kelemahan-kelemahan yang bersifat kronis.

Tentu saja masih terlalu pagi untuk menilai secara empirikal dampak Paket 6 Mei 1986 terhadap investasi dan ekspor hasil-hasil industri. Tetapi permintaan akan perubahan kebijakan ekonomi tidak mereda sesudah pengumuman paket ini. Bahkan sesudah devaluasi dalam bulan September 1986 yang berarti perbaikan dasar pertukaran domestik bagi ekspor, semakin dirasa keperluan akan perubahan dalam kebijakan perdagangan, terutama yang menyangkut sistem lisensi impor atau yang dikenal sebagai Tata Niaga. Apakah dan sejauh mana konsesi-konsesi yang ditawarkan melalui Paket 6 Mei 1986 dapat mendorong ekspor hasil-hasil industri, antara lain adalah sangat tergantung dari apakah dan sejauh mana bahan baku yang diperlukan oleh produsen pengeksport tersedia dalam jumlah yang cukup dan harga yang sebanding dengan harga internasional. Dengan kandungan impor yang tinggi seperti digambarkan melalui Tabel 3, setiap pungutan atas impor bahan baku akan mempunyai dampak penting terhadap pelemahan daya saing internasional dari produk-produk akhir. Pungutan atas bahan baku industri pemintalan akan dirasa misalnya oleh pengeksport pakaian jadi dan pungutan atas bahan baku industri container dari logam akan dirasakan oleh banyak sekali industri.

Menyadari ketergantungan ekspor hasil industrial pada bahan baku impor dan keperluan untuk menurunkan atau paling sedikit untuk membuat halangan-halangan atas impor menjadi transparan sebagai bagian dari usaha untuk mempertahankan atau memperbaiki akses ke pasar Amerika Serikat yang merupakan pasar terpenting bagi ekspor hasil industri Indonesia, pemerintah mengumumkan Paket 25 Oktober 1986 yang merupakan prakarsa



kebijakan penting terakhir dalam tahun 1986. Arah paket ini sebenarnya cukup jelas, yaitu penggantian sistem lisensi yang sangat restriktif seperti monopoli impor dengan sistem lisensi yang lebih longgar atau bahkan dengan tarif. Tetapi pendekatan yang ditempuh adalah yang selektif. Alhasil, monopoli impor yang justru paling diributkan, tidak diliput oleh Paket 25 Oktober 1986 atau juga oleh Paket 15 Januari 1987 yang pada dasarnya adalah kelanjutan dari Paket 25 Oktober. Karena itu, Paket 25 Oktober dan Paket 15 Januari lagi-lagi disusul oleh permintaan baru akan perubahan baru, dan pemerintah sendiri juga mengatakan bahwa Paket 15 Januari 1987 belum merupakan tahap terakhir dari deregulasi dan debirokratisasi.

Tabel 3

BAGIAN IMPOR DALAM NILAI BAHAN BAKU BEBERAPA INDUSTRI 1985

ISIC	Uraian	%
32111	Industri Pemintalan Benang	61
35110	Industri Kimia Pokok, kecuali pupuk	52
35210	Industri Cat, vernis dan lak	50
35510	Industri Ban Luar dan Ban Dalam	73
35600	Industri Barang dari Plastik	56
36310	Industri Semen	27
37100	Industri Dasar Besi dan Baja	68
38140	Industri segala macam container dari logam	70
38312	Industri batu baterai	84
38320	Industri radio, TV, dan lain-lain	83
38411	Industri Pembuatan dan Reparasi Kapal	69
38430	Industri dan Perakitan Kendaraan Bermotor	85
38490	Industri Alat-alat Pengangkutan lainnya	90

Sumber: Biro Pusat Statistik, *Sensus Ekonomi 1986, Statistik Industri Besar dan Sedang*, Bagian II.

# PENCARIAN ARAH BARU

Dilihat dari frekuensi pengumuman paket kebijakan baru sejak awal dasawarsa ini, barangkali Indonesia adalah pemegang rekor di antara negara-negara sedang berkembang. Bidang demi bidang kebijakan ekonomi sudah mengalami pembenahan, dan tidak dapat disembunyikan kesan bahwa langkah perubahan di bidang tertentu seperti "sterilisasi" pajak-pajak tidak memperhitungkan dampak bagi bidang lain seperti kegairahan investasi. Bahwa harus berlalu tiga tahun sesudah deregulasi perbankan 1983 sampai

pengumuman Paket 6 Mei 1986 yang dimaksud sebagai deregulasi perdagangan dan industri, kiranya adalah bukti kelemahan koordinasi, dan barangkali juga kelemahan diagnosa penyakit ekonomik yang diderita. Pendekatan ini adalah berbeda misalnya dengan "New Directions" ekonomi Singapura yang digodok selama setahun dengan melibatkan ribuan peserta dari kalangan dunia usaha, buruh dan pemerintah sendiri dengan hasil berupa kebijakan penyesuaian yang komprehensif. Kenyataan bahwa setiap pengumuman perubahan kebijakan ekonomi Indonesia selama paruhan pertama dasawarsa ini disusul oleh permintaan baru akan perubahan dan bahwa dalam setiap pengumuman perubahan kebijakan pemerintah mengindikasikan kebijakan susulan memberi kesan ketergesa-gesaan. Akibatnya, stabilisasi lingkungan kebijakan senantiasa terbentur pada gelombang baru dari spekulasi mengenai prakarsa kebijakan baru. Paket-paket baru yang mirip Paket 15 Januari tampaknya juga akan ditimpa oleh nasib yang sama. Yang diperlukan adalah arah baru, dan sekarang adalah saat yang tepat untuk mencari arah baru seperti itu sebagai bagian dari persiapan GBHN baru.

Perumusan arah baru jelas adalah pekerjaan besar dan sulit. Ia tidak saja berbenturan dengan kepentingan mereka yang masih memetik manfaat dari status quo, tetapi juga dengan berbagai konvensi-konvensi, paradigma-paradigma atau dalil-dalil kebijakan yang sudah sempat diterima sebagai batas-batas perumusan kebijakan, walaupun paling sedikit sebagian dari mereka semula adalah reaksi atau respon terhadap perubahan insidental dalam lingkungan.

Yang pertama di antara batas-batas ini dan secara umum membayangi semua bidang kebijakan bersangkutan-paut dengan kepercayaan bahwa pemerintah paling sedikit adalah serba lebih tahu dan mampu daripada partisipan-partisipan lain dalam sistem ekonomik. Ia menganggap lebih mengetahui komposisi "optimal" dari kegiatan-kegiatan ekonomi seraya melarang atau membatasi investasi baru di bidang tertentu, sementara sangat mendorong investasi di sektor tertentu. Tetapi yang muncul adalah disproporsionalitas. Ketika ekspor hasil-hasil industrial menjadi sangat penting, ternyata penawarannya tidak tersedia, dan walaupun tersedia, harga dalam negeri terbukti lebih menarik daripada harga luar negeri. Penilaian lebih kemampuan juga tercermin dalam peran yang diberi pada BUMN untuk memprakarsai proyek-proyek yang "belum dapat" ditangani oleh swasta. Tetapi hasilnya dalam beberapa hal adalah proyek-proyek yang tidak sesuai dengan karunia faktor Indonesia dan karena itu lebih banyak menjadi beban daripada menjadi penyumbang bagi keuangan negara seperti tercermin dalam penyer-taan modal pemerintah yang senantiasa lebih besar daripada dividen yang ia terima dari BUMN. Contoh kegagalan "komputopia" ini dengan mudah dapat diperpanjang. Dan semakin besar ekonomi, semakin banyak kegagalan serupa itu yang akan terjadi.



Arah baru dalam hubungan ini akan berupa ruang yang semakin besar bagi pasar yang sebenarnya tiada lain dari lembaga interaksi ekonomik antar-partisipan-partisipan yang bekerja secara desentral. Memang pasar juga tidak serba mampu. Ada masalah-masalah yang tidak dapat diselesaikannya dan karena itu memerlukan penyelesaian kolektif melalui negara walaupun tampaknya kegagalan pasar tidak sekronis seperti kegagalan birokrasi di Indonesia. Tetapi walaupun diandalkan secara luas terutama oleh sektor tradisional, pasar masih sering direndahkan sebagai bagian kapitalisme, liberalisme, konsumerisme, anarkisme atau isme lain yang dimusuhi. Padahal, secara internasional dasawarsa 1980-an ini dapat juga disebut sebagai dasawarsa penemuan kembali (*rediscovery*) dari pasar. Tentu saja pasar pun tidak hidup dengan sendirinya. Keberfungsian memerlukan aturan-aturan, termasuk yang berupa undang-undang. Negara-negara kapitalis sendiri di luar Jepang sudah menyadari sejak lama keperluan akan aturan-aturan ini seraya mengundangkannya berupa UU Anti-Trust atau UU Perlindungan Persaingan. Karena itu, arah baru yang disebut di atas memerlukan peran negara sebagai "pelindung persaingan" sebagai bagian dari fungsi perlindungan secara keseluruhan yang selama ini melemah karena keterlibatan negara dalam intervensi yang bermuara pada diskriminasi.

Opsi kebijakan juga dibatasi oleh proliferasi swasembada sebagai sasaran kebijakan. Di samping swasembada beras, gula, dan kacang kedele di sektor pertanian, lokalisasi progresif di sektor industri juga didasari oleh kepercayaan bahwa swasembada adalah baik. Memang tidak ada alasan apriori untuk mengatakan sebaliknya bahwa swasembada adalah buruk. Jangankan swasembada dalam arti produksi dalam negeri yang sama dengan konsumsi dalam negeri, swasembada yang 1.000% juga dapat baik, tergantung dari biayanya. Tetapi suatu ekonomi senantiasa menghadapi kendala sumber, apakah itu kendala tabungan, kendala devisa, kendala ketrampilan atau kendala teknologi. Jika dihadapkan dengan kendala sumber ini, masing-masing kegiatan ekonomi akan menunjukkan tingkat kecocokan yang berbeda. Maka itu orang berbicara tentang keunggulan komparatif internasional sebagai dasar perdagangan. Mengejar swasembada di bidang-bidang di mana tidak dimiliki keunggulan tertentu, mungkin saja memang dapat berhasil dalam jangka panjang. Tetapi dalam jangka pendek itu berarti membebani bidang-bidang di mana dimiliki keunggulan komparatif. Jika usaha swasembada terikat sebagaimana layaknya pada biaya tinggi, maka tidak heran kalau Indonesia masih tetap menghadapi kesulitan dalam persaingan internasional, walaupun berbagai langkah penyesuaian sudah diumumkan. Arah baru yang diperlukan di sini kiranya bukan intervensi baru dari pemerintah berupa pengalihan dukungan-dukungan dari sektor tertentu ke sektor lain, melainkan kebijakan yang lebih netral terhadap alokasi sehingga sumber yang terbatas mengalir ke bidang-bidang yang menjanjikan hasil terbaik. Ekonomi modern adalah ekonomi yang bertumpu pada spesialisasi dan bukan sebaliknya.



Masih menyangkut bidang mikro, opsi kebijakan ekonomi juga dipersempit oleh penganakemasan peserta tertentu yang dianggap perlu untuk mencapai tujuan-tujuan sosial-politik seperti pemerataan. Penganakemasan ini dalam banyak hal berarti diskriminasi peserta-peserta lain. Demi BUMN misalnya, badan usaha swasta dikenakan diskriminasi seperti larangan atau pembatasan akses di bidang tertentu, dan demi badan usaha nasional dikenakan diskriminasi atas badan usaha asing, termasuk yang sebagian terbesar dari sahamnya sudah dimiliki oleh pemodal Indonesia. Padahal tidak ada alasan apriori untuk menganggap bahwa BUMN adalah lebih baik dari swasta dan bahwa swasta nasional adalah lebih baik dari swasta asing. Kenyataan bahwa pemodal-pemodal dalam negeri, apakah BUMN atau swasta, juga memarkir dana mereka di luar negeri, karena dianggap lebih menguntungkan, menunjukkan bahwa perusahaan nasional dapat sama buruknya dengan perusahaan asing. Sebaliknya, kenyataan bahwa pekerja-pekerja Indonesia menggemari perusahaan asing sebagai tempat bekerja antara lain karena imbal prestasi yang lebih baik dibanding perusahaan nasional, menunjukkan bahwa perusahaan asing juga dapat sebaik seperti perusahaan nasional. Mendasarkan kebijakan investasi atas kebangsaan pemiliknya memang sepintas lalu tampak sebagai sesuatu yang wajar saja, tetapi dapat sangat meleset karena perilaku perusahaan yang tidak berkaitan dengan kebangsaan.

Erat kaitannya dengan kecenderungan pemerintah untuk bersandar pada perlakuan diskriminatoris dalam pencapaian sasaran-sasaran kebijakan tertentu adalah hak-hak eksklusif yang dinikmati oleh berbagai perusahaan di berbagai bidang. Sepintas lalu memang hak eksklusif seperti itu adalah sesuatu yang perlu karena keterbatasan pasar dalam negeri. Perolehan "economies of scale" dapat terhalang karena kapasitas yang melebihi daya serap pasar dalam negeri. Tetapi jalan pintas berupa hak distribusi atau produksi eksklusif lebih sering justru menjadi sumber "rente" bagi pemegangnya daripada menjadi sarana perbaikan efisiensi. Tidak mengherankan kalau ia mengalami proliferasi. Lagi pula, pembatasan kapasitas hingga tidak melebihi daya serap pasar dalam negeri adalah hambatan yang paling bertentangan dengan keperluan untuk meningkatkan ekspor.

Sepanjang menyangkut kepercayaan akan kemampuan perlakuan diskriminatoris, arah baru akan berarti penerimaan non-diskriminasi sebagai asas, sementara diskriminasi diperlakukan sebagai penyimpangan yang tentu perlu dikaitkan dengan kondisionalitas tertentu sebagai bagian dari "kontrak." Kalau kedengaran terlalu anasionalis untuk mengatakan bahwa suatu bank nasional sebenarnya sama saja dengan suatu bank asing dalam perilaku bisnisnya, paling sedikit di dalam negeri diperlukan penerimaan asas non-diskriminasi, termasuk dalam hubungan dengan BUMN.

Yang diuraikan di atas baru menyangkut pembatas-pembatas opsi kebijakan ekonomi yang bersifat mikro. Di samping mereka masih ada pembatas-



pembatas yang berkaitan dengan kebijakan makro.

Sehubungan dengan keuangan negara dihadapi beberapa dalil yang sangat membatasi opsi kebijakan fiskal. Karena pengalaman buruk selama paruhan pertama 1960-an, peminjaman domestik sebagai instrumen anggaran ditabukan sampai sekarang. Memang kondisi spesifik dewasa ini tidak menguntungkan bagi peminjaman dalam negeri. Biayanya mungkin akan jauh lebih tinggi daripada biaya pinjaman luar negeri; keikutsertaan pemerintah sebagai peminjam di pasar uang dan modal dapat menghalau (*crowding-out*) peminjam swasta yang juga tidak mempunyai banyak opsi permodalan, walaupun dampak *crowding-out* ini barangkali akan diimbal oleh "crowding-in" investasi pemerintah yang dibelanjai dengan pinjaman; dan keterbukaan pinjaman domestik sebagai sumber penerimaan barangkali melemahkan disiplin anggaran. Tetapi itu tidak berarti harus menyisihkan peminjaman dalam negeri sebagai opsi kebijakan. Dengan pajak-pajak yang sudah tidak dapat diandalkan untuk mempengaruhi konjungtur, penabuan peminjaman dalam negeri berarti ruang gerak yang sangat terbatas dalam kebijakan fiskal, bersamaan waktu dengan ruang gerak kebijakan moneter yang juga sangat sempit karena neraca pembayaran. Namun, reaktivasi peminjaman domestik perlu dikaitkan dengan beberapa syarat seperti tahapan konjungtur, batas maksimum pinjaman baru sebagai persentase pendapatan nasional supaya bagian pajak yang harus dipakai kelak untuk melayani pinjaman tidak membengkak terus, dan konsentrasi pengeluaran pembangunan pada infrastruktur.

Persoalan yang menyangkut pinjaman dalam negeri tampaknya akan semakin hangat kalau pemerintah berpegang terus pada dalil lain yang mengatakan bahwa pinjaman luar negeri baru untuk membayar yang lama adalah baik, sementara penjadwalan kembali adalah buruk. Sebenarnya setiap debitur dan setiap kreditur harus siap dan memang sering menghadapi penjadwalan kembali. Dengan penurunan dalam ekspor di satu pihak dan pembengkakan kewajiban pembayaran di lain pihak yang untuk sebagian terjadi di luar jadwal karena perubahan nilai tukar antara Dolar dan mata uang lain, yang diperlukan Indonesia dewasa ini adalah penangguhan pembayaran seluruh atau sebagian cicilan hutang luar negeri melalui penjadwalan kembali. Jika disertai oleh langkah-langkah konkrit dalam penyesuaian kebijakan, tampaknya kepercayaan kreditur pada masa depan ekonomi Indonesia tidak akan goyah hanya karena penjadwalan kembali. Dalam hubungan dengan keuangan negara, dengan demikian arah baru akan berupa demytologisasi anggaran berimbang, demytologisasi pamor sebagai debitur yang senantiasa melayani hutang sesuai jadwal dan beberapa penyesuaian lain seperti pemusatan tabungan yang terbatas pada pembangunan infrastruktur dan desentralisasi keuangan negara.

Sehubungan dengan kebijakan moneter juga perlu dipertanyakan keperluan akan sistem devisa yang sebebaskan seperti yang sekarang. Maksud



kebebasan ini adalah perbaikan daya tarik terhadap modal, terutama modal asing, di samping untuk menghilangkan unsur-unsur biaya tinggi yang dapat timbul karena pengawasan devisa. Tetapi yang terjadi tidak seperti yang diharapkan. Modal dalam negeri menggunakan sistem tersebut untuk meninggalkan Indonesia, walaupun tidak diketahui berapa besar dari arus ini yang berupa "uang panas" dan berapa yang berupa investasi langsung di luar negeri. Sejenis ancaman konstan pelarian modal dihadapi oleh Bank Sentral. Kebijakan uang ketat seperti tercermin dalam tingkat bunga tinggi dipertahankan atau diperketat ketika kelesuan ekonomi justru memerlukan pelonggaran, hanya karena ancaman pelarian modal. Bahkan devaluasi setinggi 31% dalam bulan September 1986 menurut pemerintah adalah langkah pencegahan pelarian modal. Dengan kata lain, mirip sebagaimana opsi kebijakan fiskal yang sangat dibatasi oleh pertimbangan anggaran dan penabuan penjadwalan kembali, kebijakan moneter pun sudah menjadi tawanan dari ancaman pelarian modal. Arah baru dalam hubungan ini memang sulit sekali dicari. Mengatakan bahwa paling sedikit arus yang berupa pelarian harus dikenakan pembatasan tampaknya adalah omong kosong karena pelarian dapat saja terjadi melalui "overinvoicing" impor atau "underinvoicing" ekspor yang biaya pelacakannya tampaknya adalah prohibitif. Tetapi pelaporan impor dan ekspor modal kiranya tidak terlalu banyak untuk dituntut oleh pemerintah dengan sanksi tertentu atas yang mengabaikannya. Barangkali pelaporan seperti itu akan mengurangi lalu-lintas modal yang spekulatif. Kalau demikian, Bank Indonesia akan lebih leluasa dalam ekspansi moneter yang tentu hanya akan bermanfaat jika didukung oleh peyesuaian dalam kebijakan perdagangan dan perindustrian.

Arah baru juga diperlukan dalam kebijakan pemerataan tanpa pelemahan komitmen terhadap pemerataan itu sendiri. Kemampuan instrumen-instrumen seperti skema "inti-plasma" dalam pemerataan pemilikan di sektor perkebunan, peternakan dan pertambangan dan partisipasi modal minimal dalam usaha patungan perlu dikaji ulang. Jika pun berhasil, skema seperti "inti-plasma" kiranya hanya menyangkut sejumlah kecil penduduk. Padahal, ia dapat menjadi hambatan besar bagi investasi besar di sektor yang justru berlaku sebagai sektor yang prospektif. Tentu saja arah baru dalam hubungan ini tidak harus berarti penghapusan skema-skema pemerataan pemilikan. Yang diperlukan adalah pelonggaran dalam arti penawaran skema-skema tersebut sebagai satu di antara berbagai opsi, kalau perlu disertai dengan insentif-insentif seperti HGU yang lebih panjang atau Pajak Bumi yang lebih rendah. Dengan demikian, skema-skema pemerataan pemilikan tidak menghalang pertumbuhan investasi yang bagi buruh yang dalam tahun 1985 mewakili 54% dari angkatan kerja Indonesia, adalah andalan pokok perbaikan pendapatan.

Tentu saja tidak mudah untuk melepaskan diri dari dalil-dalil, paradigma-



paradigma atau konvensi-konvensi yang sudah lama dipercayai, dalam beberapa hal bahkan diperlakukan sebagai dogma. Godaan adalah besar sekali untuk mempertahankan mereka, seraya membatasi perhatian pada hal-hal yang menyangkut implementasi seperti pelanggaran DSP tanpa mempertanyakan makna DSP itu sendiri. Dan pengalaman selama 5 tahun terakhir sudah menunjukkan bahwa opsi kebijakan menjadi sangat terbatas karena keengganan untuk menyentuh hal-hal yang mendasar tersebut. Ia akan semakin sempit, semakin lama keengganan ini membayangi pembuatan kebijakan ekonomi.

# **Perspektif Pembiayaan Pembangunan Nasional: Permasalahan dan Prospek dalam Kaitannya dengan Perkembangan Ekstern**

J. Soedradjad DJIWANDONO

Permasalahan yang akan menjadi pokok bahasan dalam makalah ini adalah berbagai aspek penting dari pembiayaan kegiatan pembangunan nasional Indonesia. Untuk mengacu pada perspektif interaksi domestik dan internasional, dan karena berbagai sifat serta sistem dan pendekatan yang ada dalam perekonomian nasional selama ini, pembahasan mengenai pembiayaan pembangunan akan dilihat dalam kaitannya dengan perkembangan ekonomi-perdagangan dan moneter dunia.

Permasalahan pembangunan nasional dewasa ini dan di masa depan pada dasarnya berkisar pada bagaimana merealisasikan potensi nasional yang menjadi modal dasar untuk mencapai sasaran-sasaran pembangunan jangka menengah dan panjang. Kemampuan untuk mengubah potensi sumber-sumber alam, modal, dan manusia menjadi kenyataan yang berguna bagi pelaksanaan kegiatan pembangunan nasional dipengaruhi oleh banyak unsur, baik dari dalam negeri kita sendiri maupun dari luar. Dalam hal ini, sumber-sumber tersebut merupakan potensi sekaligus juga kendala yang membatasi kemampuan nasional mencapai sasaran yang diinginkan.

Dengan demikian upaya untuk mencapai sasaran menciptakan kerangka landasan pembangunan yang kuat bagi pencapaian tujuan pembangunan jangka panjang memang menghadapi kendala yang mengikat. Dalam hubungan ini penyediaan dana, baik dari dalam negeri yang berupa tabungan masyarakat dan tabungan pemerintah, maupun dari luar negeri dalam bentuk devisa hasil ekspor, pemasukan modal dan pinjaman dewasa ini dan dalam waktu beberapa tahun mendatang, merupakan kendala yang sangat memba-

---

Tulisan ini semula adalah makalah yang disampaikan dalam Seminar *Indonesia di Masa Depan: Perspektif, Interaksi Domestik dan Internasional*; yang diselenggarakan oleh FISIP, Universitas Parahyangan, Bandung, 27 Februari 1987. J. Soedradjad Djiwandono adalah Staf Pengajar Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia.



tasi kemampuan nasional melaksanakan pembangunan. Dengan tuntutan pembangunan yang makin meningkat tampaknya justru Indonesia menghadapi masalah dana pembiayaan yang makin ketat, baik domestik maupun ekstern.

Tulisan ini akan membahas permasalahan yang berkaitan dengan pembiayaan pembangunan nasional dalam kaitannya dengan perkembangan yang terjadi pada hubungan ekonomi-perdagangan dan moneter dunia. Berbagai perkembangan dan permasalahan baru yang timbul dalam ekonomi-perdagangan dan moneter dunia telah dan akan mempengaruhi perspektif pembiayaan pembangunan nasional, akan dianalisa untuk memberikan gambaran mengenai permasalahan dan prospek pembiayaan pembangunan nasional.

## SUATU KERANGKA ANALISA

Salah satu sifat yang sangat menonjol dari perekonomian Indonesia yang relevansinya besar dalam pembahasan kita ini adalah keterbukaannya. Perekonomian nasional bersifat terbuka dalam arti besarnya peranan sektor yang berkaitan dengan masyarakat atau negara lain. Dari segi penggunaan atau pengeluarannya, produksi nasional Indonesia dewasa ini lebih dari 25% merupakan ekspor dan lebih dari 20% merupakan impor. Selain itu setiap tahun kita menerima dari dan memberikan kepada negara lain pinjaman ataupun bantuan yang berupa uang, modal, komoditi dan teknik. Semua ini merupakan saluran hubungan ekonomi-perdagangan dan moneter Indonesia dengan negara yang lain, dan besarnya saluran tersebut menunjukkan keterbukaan tadi.

Keterbukaan perekonomian Indonesia lebih dipertegas lagi dengan dianutnya sejak tahun 1968 yang lalu sistem pengaturan devisa yang bebas dalam arti tiadanya larangan bagi siapa saja untuk membawa, menyimpan ataupun menggunakan devisa dalam jumlah berapa pun juga. Mudah-mudahan aliran uang dan modal asing masuk ataupun keluar perekonomian nasional menambah keterbukaan perekonomian Indonesia.

Selain yang disebutkan di atas, perekonomian Indonesia menonjolkan sifat-sifat yang pada dasarnya mempertajam keterkaitan ekonomi nasional dengan dunia. *Pertama*, minyak dan gas merupakan komoditi perdagangan dunia yang sangat penting dan mempunyai peranan sangat besar dalam perekonomian nasional, terutama lewat sumbangannya dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).<sup>1</sup> *Kedua*, kenyataan itu ditambah sistem

<sup>1</sup>Penerimaan devisa dari ekspor migas merupakan lebih dari 70% dalam tahun-tahun sebelum 1985, dan kurang dari 50% tahun 1986 dari keseluruhan penerimaan devisa hasil ekspor. Selain itu, penerimaan migas merupakan lebih dari 65% dalam tahun-tahun sebelum 1985, dan menjadi 55% tahun 1986, dari keseluruhan Penerimaan Dalam Negeri APBN.



penyusunan serta prinsip APBN dengan sektor luar negeri yang dicatat dalam Neraca Pembayaran.<sup>2</sup> *Ketiga*, dominasi perbankan dalam sektor moneter serta sistem nilai tukar yang dijalankan serta eratnya hubungan Otoritas Moneter (Bank Indonesia) dengan pengelolaan keuangan negara menyebabkan terjalinnya hubungan yang erat antara sektor moneter dan sektor luar negeri (Neraca Pembayaran) dan keuangan negara (APBN).<sup>3</sup>

Sebagai implikasi dari keterbukaan perekonomian nasional, maka perkembangan ekonomi-perdagangan dan moneter dunia sangat mempengaruhi perekonomian dalam negeri. Dengan lain perkataan ekonomi nasional peka terhadap perkembangan ekstern. Dan ditambah dengan sifat dan sistem yang diterapkan dalam pengelolaan moneter-anggaran dan neraca pembayaran, kepekaan itu lebih dipertajam karena pengaruh perkembangan ekonomi-perdagangan dan moneter ekstern terhadap perekonomian nasional terlaksana lewat berbagai saluran (Neraca Pembayaran, APBN dan moneter perbankan) yang merupakan besaran-besaran ekonomi makro sangat penting dalam perekonomian nasional.

Sebagian dari dana yang dipergunakan untuk membiayai kegiatan pembangunan nasional berasal dari dalam negeri yang berupa tabungan masyarakat, baik yang dimobilisasikan lembaga keuangan, pemupukan dana oleh perusahaan maupun dalam bentuk lain, dan tabungan Pemerintah yang merupakan selisih antara Penerimaan Dalam Negeri (penerimaan pajak dan bukan pajak) dan Pengeluaran Rutin dalam APBN. Sebagian lain berasal dari luar negeri dalam bentuk selisih antara penerimaan devisa untuk ekspor dan pengeluaran devisa untuk impor serta pemasukan dana dari luar negeri, berupa penanaman modal serta pinjaman dan bantuan sektor swasta dan pemerintah (program dan proyek).

Dana yang berasal dari tabungan baik dari masyarakat, pemerintah maupun luar negeri diperlukan untuk membiayai kegiatan pembangunan. Jadi dana yang terkumpul dalam berbagai bentuknya merupakan tabungan atau *savings* yang diperlukan guna membiayai kegiatan penanaman modal atau investasi. Dengan demikian kegiatan pembangunan yang menyangkut pengeluaran untuk pembentukan modal guna mencapai sasaran-sasaran yang diinginkan, harus dibiayai dengan pembentukan atau mobilisasi tabungan yang berasal dari berbagai sumber.

<sup>2</sup>Penerimaan Pembangunan dalam APBN adalah nilai rupiah dari pinjaman luar negeri (proyek dan program) yang setiap tahunnya dicatat pula di dalam Neraca Pembayaran. Dalam APBN yang berimbang pada dasarnya dapat dikatakan bahwa pada waktu penerimaan sangat meningkat (dari peningkatan penerimaan migas) maka pengeluaran negara juga meningkat, dan sebaliknya.

<sup>3</sup>Perkembangan cadangan devisa yang dapat dilihat dalam Neraca Pembayaran mempengaruhi perkembangan basis uang beredar (disebut uang primer) dalam proses penciptaan likuiditas. Selain itu program perkreditan perbankan disusun dengan memperhitungkan besarnya pembiayaan dalam APBN.



Analisa Ekonomi Pembangunan telah menunjukkan bahwa terbentuknya tabungan tidak dengan sendirinya berarti terciptanya penanaman modal, sedangkan yang terakhir ini merupakan inti kegiatan pembangunan tersebut. Selain itu dalam mobilisasi tabungan kita harus membedakan "kemampuan menabung" dan "kemauan menabung" yang memang tidak selalu sama. Dengan mensarikan berbagai teori, Profesor Rustam Didong menunjukkan bahwa kemampuan menabung masyarakat ditentukan oleh pendapatan bersih per kapita, distribusi pendapatan bersih per kapita serta laba bersih pemilik modal. Sedangkan kemauan menabung masyarakat ditentukan oleh tersedia atau tidaknya lembaga keuangan, tinggi rendahnya suku bunga, serta persepsi masyarakat untuk menabung.<sup>4</sup>

Karena tabungan yang terbentuk dalam masyarakat (dan yang merupakan sumber pembiayaan), ditentukan oleh berbagai unsur yang berbeda dengan penanaman modal (yang merupakan permintaan terhadap sumber-sumber pembiayaan), maka tidak mengherankan kalau kerap kali terjadi kesenjangan antara keduanya. Penanaman modal yang dituntut oleh kegiatan pembangunan merupakan sisi permintaan terhadap sumber-sumber pembiayaan tersebut, sedangkan tabungan yang tersedia dalam masyarakat merupakan sisi penawarannya. Sasaran pembangunan yang menuntut penanaman modal dengan demikian harus menghadapi kendala keterbatasan tersedianya sumber-sumber dana pembiayaan.

Dalam Pidato Pengukuhan Guru Besarnya, Profesor Didong menunjukkan bahwa studi yang dilakukan oleh Chenery dan Syrquin terhadap data dari 101 negara telah menemukan suatu "pola normal" dari hubungan antara permintaan akan dana investasi dan tabungan yang terbentuk dalam masyarakat dengan posisi perekonomian negara yang bersangkutan dalam proses pembangunan. Pola normal tersebut adalah adanya tabungan domestik sebesar 10% dari produksi nasional untuk perekonomian dengan pendapatan per kapitanya, diukur dengan nilai dolar tahun 1964, sebesar US\$100 atau kurang, menjadi 23% untuk perekonomian dengan pendapatan per kapitanya US\$1.000 atau lebih. Angka untuk pembentukan modal untuk masing-masing perekonomian dengan tingkat pendapatan per kapita tersebut adalah 13,6% dan 23,4%.<sup>5</sup>

Jadi studi ini menunjukkan bahwa negara yang per kapita pendapatannya US\$100 biasanya mempunyai tingkat tabungan sebesar 10% dari produksi nasional dan melakukan investasi sebesar 13,6% dari produksi nasional. Angka

---

<sup>4</sup>Lihat Rustam Didong, *Pengembangan Tabungan Dalam Negeri dan Pembiayaan Pembangunan*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap pada Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia, 24 Januari 1987.

<sup>5</sup>Studi ini dilaporkan dalam buku Hollis B. Chenery dan Moises Syrquin, *Patterns of Development, 1950-1970* (Oxford University Press, 1975).

tersebut akan meningkat sehingga masing-masing menjadi 23% dan 23,4% untuk perekonomian dengan pendapatan per kapita US\$1.000.

Dari pola normal ini telah terlihat bahwa negara yang pendapatan per kapitanya rendah biasanya menghadapi kendala lebih kecilnya pembentukan tabungan dibandingkan dengan penanaman modal yang dilakukan di dalam perekonomiannya. Apalagi bagi perekonomian yang mempunyai tabungan yang lebih rendah dan penanaman modal yang lebih tinggi dari pola normal, kendala tersebut akan lebih berat lagi. Di sini timbul kaitan ekonomi domestik dengan ekstern, karena kesenjangan antara penanaman modal dan tersedianya tabungan biasanya diupayakan untuk ditutup dengan tabungan luar negeri dalam bentuk aliran modal lewat investasi asing ataupun pinjaman dan bantuan. Dalam hubungan ini literatur Ekonomi Pembangunan mengenal *two-gap model* yang pada dasarnya menunjukkan bahwa suatu negara yang sedang membangun sering mengalami dua macam kesenjangan dalam proses pembangunan. Kesenjangan yang pertama adalah lebih besarnya pengeluaran untuk investasi dari tabungan dalam negeri, yang harus ditutup dengan tabungan luar negeri (pinjaman dan bantuan). Kesenjangan kedua adalah lebih besarnya impor untuk pembangunan dan kemampuan untuk membiayainya lewat ekspor; kesenjangan tersebut ditutup dengan aliran modal dari luar negeri.<sup>6</sup>

## PERKEMBANGAN PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN

Berbagai indikator makro pembangunan nasional semenjak dilaksanakannya Repelita menunjukkan bahwa selama ini telah banyak yang dicapai oleh bangsa Indonesia. Laju pertumbuhan produksi nasional tiap tahun yang dalam tahun enampuluhan hanya sekitar 2%, dalam tahun tujuhpuluhan menjadi lebih dari 7%.<sup>7</sup> Perekonomian Indonesia juga telah beralih dari importir beras terbesar di dunia menjadi swasembada. Berbagai indikator ekonomi sektoral juga menunjukkan perkembangan yang menggembirakan seperti laju pertumbuhan industri pengolahan, misalnya. Demikian pula indikator sosial seperti jumlah anak yang tertampung di sekolah, perbaikan gizi makanan, perkembangan sarana kesehatan, dan peningkatan rata-rata harapan hidup penduduk.<sup>8</sup>

<sup>6</sup>Lihat Ronald McKinnon, "Foreign Exchange Constraints in Economic Development," *Economic Journal*, 74 (1964): hal. 388-409 dan Chenery and Alan Strout, "Foreign Assistance and Economic Development," *American Economic Review*, 56 (1966): hal. 679-733.

<sup>7</sup>Suatu analisa mengenai perkembangan produksi dan unsur-unsurnya selama periode ini dapat diikuti dari R.M. Sundrum, "Indonesia's Rapid Economic Growth: 1968-1981," *BIES*, Vol. 22, No. 3 (December 1986): hal. 40-69.

<sup>8</sup>Perkembangan indikator-indikator tersebut dapat disimak dalam, *Lampiran Pidato Kene-garaan Presiden RI*, yang diterbitkan setiap tahun dalam rangka peringatan Proklamasi Kemer-dekaan.



Perkembangan tersebut di atas telah pula dibarengi oleh perkembangan dalam kemampuan dan pola pembentukan tabungan domestik, baik dalam masyarakat, lewat lembaga-lembaga keuangan dan intern perusahaan, maupun lewat tabungan pemerintah dalam APBN. Demikian pula perkembangan tersebut terjadi pada penanaman modal, baik lewat swadaya masyarakat maupun lewat APBN. Dengan menggunakan berbagai cara penyesuaian yang dilakukan terhadap data yang tersedia untuk Indonesia, Profesor Rustam Didong menunjukkan perkembangan tabungan dan penanaman modal masyarakat dalam perbandingannya dengan pola normal menurut studi Chenery-Syrquin, sebagai berikut: *Pertama*, selama empat tahun pertama Pelita I pola alokasi tabungan dan investasi serta pengeluaran Pemerintah Indonesia berada di bawah pola normal. Dalam hal tabungan, hal ini berarti bahwa potensi menabung belum sepenuhnya digali menjadi tabungan masyarakat. *Kedua*, sejak Pelita II Pengeluaran Pemerintah dan tabungan selalu berada di atas normal kecuali tahun 1982 dan 1983. Ini tampaknya disebabkan oleh peranan migas yang sangat meningkatkan kemampuan membentuk tabungan; dan *Ketiga*, sejak Pelita II pola pembentukan modal menjadi sesuai dengan pola normal pembentukan modal. Perkembangan tersebut menunjukkan bahwa selama Pelita II dan III terdapat tabungan potensial yang belum tersalurkan menjadi investasi yang produktif.<sup>9</sup>

Kalau kita meneruskan pengamatan perkembangan tersebut maka dengan perhitungan yang sangat kasar akan tampak bahwa kecenderungan yang ada adalah bahwa kemampuan menabung domestik, lebih-lebih sektor Pemerintah, makin melemah, terutama karena menurunnya penerimaan dari migas. Di lain pihak, tuntutan untuk penanaman modal akan meningkat sesuai dengan peningkatan kegiatan pembangunan yang diharapkan, misalnya, kalau kita amati kegiatan pembangunan dalam Repelita IV ini. Sasaran pertumbuhan produksi untuk memenuhi perkembangan angkatan kerja dan yang sesuai dengan kemampuan pendanaan yang dapat diandalkan telah ditentukan 5% per tahun. Hal ini mempersyaratkan dilaksanakannya penanaman modal dalam jumlah tertentu dengan pembiayaannya yang berasal dari tabungan domestik dan luar negeri. Melemahnya kemampuan pembentukan tabungan domestik jelas mempengaruhi pencapaian sasaran tersebut.

Kalau kita mulai dari sektor Pemerintah terlebih dahulu, APBN tahun 1987/1988 yang telah diajukan ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menunjukkan anggaran yang pada dasarnya kurang ekspansif. Dari jumlah keseluruhan anggaran yang meningkat hanya secara nominal dengan 6,4%, maka seandainya laju inflasi berada pada tingkat 8%-9%, dalam arti riilnya akan terjadi penurunan. Pengeluaran pembangunan yang dalam tahun anggaran yang sedang berjalan sudah menurun dengan lebih dari 20% dibandingkan

<sup>9</sup>Didong, *Pengembangan Tabungan Dalam Negeri*, hal. 12-13.



dengan tahun sebelumnya, masih akan menurun lagi dengan 6,5%. Dalam arti riilnya penurunan ini tentunya lebih besar lagi.

Analisa yang lebih teliti mungkin diperlukan tentang pengaruh ekspansi yang sebenarnya dari anggaran keseluruhan, baik rutin maupun pembangunan, setelah dikoreksi dengan pengeluaran untuk cicilan pinjaman yang tentu tidak mempunyai dampak ekspansif atas perekonomian nasional. Di antara yang terpenting untuk diketahui termasuk pengaruh perubahan nilai tukar terhadap berbagai pengeluaran maupun penerimaan dan perbedaan antara pengaruh ekspansi pengeluaran dan pengaruh kontraksi pajak. Akan tetapi kiranya cukup memadai di sini untuk ditunjukkan bahwa dari sektor pemerintah sendiri, dengan penerapan prinsip anggaran berimbang, APBN memang kurang ekspansif. Padahal dalam jumlah tersebut sudah termasuk pinjaman luar negeri untuk menutup kesenjangan antara keseluruhan pengeluaran negara dan kemampuan membiayai pengeluaran tersebut (penerimaan dalam negeri), yang jumlahnya cukup besar.

Kalau kita bandingkan kemampuan pembiayaan sektor Pemerintah tersebut, setelah dipotong pinjaman dan bantuan, (atau kemampuan Pemerintah membentuk Tabungan) dengan kebutuhan pengeluaran yang ditentukan oleh kegiatan pembangunan, maka kesenjangan tersebut lebih besar lagi. Tabungan Pemerintah direncanakan berjumlah Rp. 2,3 trilyun, sedangkan pengeluaran pembangunan Rp. 7,8 trilyun. Dalam hal ini Pemerintah berharap bahwa penurunan kemampuan sektor Pemerintah dapat diimbangi oleh peningkatan sektor swasta.

Yang menjadi masalah adalah bahwa selama ini sektor Pemerintah masih merupakan *leading sector* dalam perekonomian nasional. Kalau kita melihat realisasi pendanaan pembentukan modal selama Repelita III, misalnya, tampak bahwa sektor Pemerintah (APBN) secara rata-rata tiap tahunnya merupakan 55,4% dari keseluruhan pembentukan modal dalam perekonomian nasional, sedangkan sisanya oleh swasta. Sebagai implikasinya, diperlukan penciptaan iklim yang benar-benar dapat mendorong sektor swasta agar mampu dan mau mengkompensasikan penurunan peranan Pemerintah tersebut. Untuk ini pelanggaran pengaturan, perijinan, dengan deregulasi dan debirokratisasi yang telah dirintis memang harus benar-benar direalisasikan dan ditingkatkan.

Pembentukan tabungan domestik di luar APBN dengan demikian sangat diperlukan untuk membiayai pengeluaran investasi yang sangat diperlukan guna melanjutkan pelaksanaan kegiatan pembangunan nasional. Akan tetapi, sebagaimana ditekankan di muka, pembentukan tabungan itu sendiri tidak dengan sendirinya dapat berubah menjadi kegiatan investasi yang produktif dan sesuai dengan sasaran pembangunan. Karena itu iklim untuk pembentukan modal yang produktif dan sesuai dengan kegiatan pembangunan tersebut



harus diciptakan agar dapat mendorong sektor swasta melaksanakannya.

Mengenai pembentukan tabungan masyarakat sendiri masalah kesenjangan antara kemampuan dan kemauan melaksanakannya memang harus dipecahkan, di samping peningkatan dari kemampuan itu sendiri. Hal ini menyangkut banyak aspek, baik kelembagaannya seperti penyempurnaan lembaga keuangan bank dan bukan bank, maupun kebijaksanaan yang bersangkutan dengan mobilisasi tabungan tersebut, penciptaan instrumen yang menarik, kepastian usaha, dan sebagainya. Dalam hubungan ini, permasalahan dewasa ini yang mempunyai implikasi jangka panjang adalah bahwa belum terdapat kesesuaian antara kebutuhan pembangunan akan tersedianya dana yang berjangka panjang (untuk investasi) dan tersedianya dana yang kebanyakan berjangka pendek (dalam bentuk deposito berjangka).

## PERKEMBANGAN EKSTERN

Sebagaimana dikemukakan di atas, kesenjangan antara kebutuhan akan investasi dan tersedianya tabungan domestik di dalam pembangunan nasional ditutup dengan pemasukan modal asing, pinjaman dan bantuan. Selain itu, sebagian dari investasi memang berbentuk modal dari luar, ditunjukkan dalam permintaan perekonomian nasional untuk impor. Kebutuhan ini dibiayai dengan penerimaan hasil devisa ekspor. Dan karena kebutuhan akan aliran barang, jasa dan kapital dari luar (atau impor) lebih besar dari kemampuan nasional untuk membiayainya (ekspor), maka kekurangan tersebut harus ditutup dengan aliran masuk uang dan modal dari luar.

Perspektif pembiayaan pemasukan barang, jasa dan kapital, baik yang berupa ekspor maupun penanaman modal langsung, pinjaman dan bantuan, tentu saja ditentukan oleh perkembangan yang terjadi di dunia, terutama mitra dagang Indonesia dan negara yang berpengaruh besar dalam hubungan ekonomi-perdagangan dan moneter dunia. Karena itu, kita perlu mengamati perkembangan ekonomi-perdagangan dan moneter dunia.

Kalau kita mengamati hubungan ekonomi-perdagangan dan moneter dunia, maka tampak bahwa sejak permulaan dasawarsa tujuh puluhan terjadi berbagai gejolak yang mengubah tatanan ataupun kekuatan ekonomi-perdagangan dan moneter dunia. Gejolak tersebut telah mempengaruhi langkah-langkah kebijaksanaan penyesuaian yang dilakukan negara-negara. Baik gejolak itu sendiri maupun langkah-langkah kebijaksanaan yang dilakukan negara-negara, apalagi yang pengaruhnya besar di dunia, akan mempengaruhi perumusan kebijaksanaan ekonomi-perdagangan dan moneter nasional. Berbagai gejolak yang terjadi sejak permulaan dasawarsa tujuh puluhan dalam hubungan ekonomi-moneter-perdagangan internasional, meliputi ditinggalkannya sistem moneter Bretton Woods dengan dihapuskannya konvertibilitas



dolar AS oleh Pemerintahan Presiden Nixon (1971), membubungnya harga-harga komoditi primer (1972), kemudian anjloknya harga-harga tersebut (sejak 1977), kejutan meningkatnya harga minyak (1973/1974 dan 1979) dan anjloknya harga minyak (1986), melangitnya suku bunga nyata pinjaman (sejak 1979), dan kemudian tidak menentunya imbalan nilai tukar mata uang negara-negara besar, terutama antara dolar AS dan Yen Jepang serta Mark Jerman Barat.

Ditinggalkannya sistem nilai tukar tetap ala Bretton Woods telah mendorong diterapkannya sistem nilai tukar mengambang, yang meskipun menurut prediksi teori perdagangan internasional merupakan sistem yang dapat menghasilkan keseimbangan perdagangan dan moneter internasional sehingga mampu mendorong pertumbuhan ekonomi dunia yang mantap (dalam arti *sustainable*), ternyata tidak seluruhnya seperti diharapkan.<sup>10</sup> Dalam hubungan ini, masalah yang timbul berhubungan dengan dilaksanakannya sistem nilai tukar mengambang adalah ketidakpastian usaha yang akhirnya menghalangi pertumbuhan perdagangan itu sendiri. Ketidakpastian nilai tukar ini menimbulkan berbagai langkah-langkah baru untuk mengurangi/menghilangkannya (misalnya adanya jasa pengaturan *swap*). Ketidakpastian bisa dikurangi, akan tetapi hal ini membawa implikasi meningkatnya biaya perdagangan yang menghalangi pertumbuhannya.

Kejutan harga komoditi primer, terutama minyak, yang terjadi dalam dasawarsa tujuhpuluhan telah mempertajam ketidakseimbangan struktural negara-negara di dunia, baik yang maju maupun yang berkembang, yang akhirnya menjadi awal terjadinya resesi yang paling berat sejak berakhirnya Perang Dunia II. Antara lain karena kebijaksanaan penyesuaian yang dilakukan oleh para penguasa negara serta perbankan, maka gejolak tingginya suku bunga pinjaman dan tidak menentunya imbalan nilai tukar mata uang negara-negara raksasa telah menimbulkan permasalahan pinjaman negara-negara berkembang yang lebih mempersulit permasalahan ekonomi dunia.<sup>11</sup>

Perkembangan hubungan internasional selama ini telah menimbulkan fenomena baru yaitu makin menguatnya saling keterkaitan atau interdependensi antar-negara-negara dan antara kelompok negara-negara yang satu

<sup>10</sup>Mengenai permasalahan ekonomi perdagangan dunia dengan dilaksanakannya sistem nilai tukar mengambang dapat ditelaah dari studi Dana Moneter Internasional, *The Exchange Rate System: Lessons of the Past and Options of the Future* (Washington D.C.: International Monetary Fund, July 1984). Dapat dibaca juga J. Soedradjad Djiwandono "Tiga Belas Tahun Nilai Tukar Mengambang," *Kompas*, 27 Februari 1986.

<sup>11</sup>Banyak studi membahas permasalahan ini, antara lain C. Fred Bergsten, ed., *Global Economic Imbalances* (Washington D.C.: Institute for International Economics, December 1985). Donald R. Lessard & John Williamson, *Financial Intermediation Beyond the Debt Crisis* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, September 1985) atau laporan Bank Dunia, *World Development Report* dan laporan DMI, *World Economic Outlook*.



dan yang lain. Cepat menjalarnya resesi dunia tahun 1975 dan 1980, misalnya, menunjukkan kuatnya interdependensi ini. Indikator dari interdependensi tersebut terutama adalah meningkatnya peranan perdagangan dunia dalam produksi dunia, yaitu dari 12% tahun 1962 menjadi 22% tahun 1984. Angka ini menunjukkan makin terbukanya perekonomian setiap negara terhadap negara-negara lain, dan karena itu makin besarnya pengaruh ekstern, baik yang menjadi pendorong maupun penghambat bagi perkembangan ekonomi nasional setiap negara.

Dalam bidang moneter kecenderungan hubungan interdependensi yang menguat tampak dari gejala timbulnya internasionalisasi dari lembaga keuangan, terutama perbankan, sehingga operasinya bukan lagi nasional akan tetapi meliputi dunia. Timbul proses internasionalisasi kelembagaan keuangan atau yang sering disebutkan sebagai *global finance*. Menurut Yusuke Kashiwagi, President dari *Bank of Tokyo* dalam ceramahnya baru-baru ini pada acara *Per Jacobsson Lecture* dalam rangka sidang tahunan Dana Moneter Internasional dan Bank Dunia, *global finance* meliputi tiga macam perkembangan, yaitu internasionalisasi keuangan, proses yang dikenal sebagai *securitization* yaitu membaurnya bank-bank komersial dengan lembaga-lembaga keuangan *securities*, serta inovasi baru berupa perluasan jasa pasar uang sehingga meliputi berbagai hal di luar yang secara tradisional dikerjakan lembaga keuangan.<sup>12</sup>

*Global Finance* meliputi ketiga aspek yang berjalan bersamaan yaitu internasionalisasi, sekuritisasi, dan inovasi dalam keuangan. Ketiganya mengandung proses integrasi atau penyatuan. Internasionalisasi lembaga keuangan menyatukan pasar uang ke dalam satu pasar uang dunia yang bekerja dua puluh empat jam seharinya. Sekuritisasi merupakan praktek baru yang dilaksanakan banyak perusahaan yang menekankan pengeluaran saham atau surat berharga dalam pembiayaan usahanya sebagai ganti pinjaman perbankan.<sup>13</sup> Dalam hubungan ini lembaga perbankan telah melakukan fungsi penyediaan jasa pengelolaan emisi surat berharga perusahaan atau dengan bergabung dengan lembaga keuangan yang secara tradisional mengelola kegiatan ini, yaitu lembaga keuangan pembiayaan investasi (*investment companies*). Kedua cara ini menunjukkan terjadinya proses penyatuan atau integrasi dari pasar uang dan pasar modal ke dalam *global finance*.

Selain itu berbagai inovasi baru telah menyebabkan terciptanya berbagai instrumen finansial baru, seperti timbulnya *floating rate notes* (FRN), fasilitas *swap* untuk mata uang dan suku bunga, *currency and interest rate options* serta *financial futures*. *Option* maupun *future* digunakan oleh perbankan dan

<sup>12</sup>Yusuke Kashiwagi, "The Emergence of Global Finance," makalah disampaikan pada *Per Jacobsson Lecture* tahun 1986, Washington D.C., 28 September 1986 (mimeo).

<sup>13</sup>Proses ini sebenarnya mengurangi fungsi perbankan sebagai lembaga perantara keuangan.



perusahaan-perusahaan untuk menjaga diri terhadap risiko keuangan, seperti dengan mengambil posisi untuk mengurangi *exposure* terhadap perubahan suku bunga dan nilai tukar mata uang. Demikian pula menggunakan *interest rate future* untuk menjaga risiko tidak sesuainya suku bunga yang harus dibayar dan yang akan diterima. Praktek-praktek ini makin meluas dalam keadaan pasar dan kegiatan usaha yang tidak menentu.<sup>14</sup> Instrumen atau teknik baru tersebut telah menggabungkan berbagai instrumen finansial yang secara tradisional diperdagangkan dalam pasar yang terpisah. Adanya *swap* dalam suku bunga, misalnya, telah mempertemukan perbedaan suku bunga antar berbagai pasar yang disebabkan oleh perbedaan peraturan keuangan, pengenaan pajak, dan sebagainya. Jadi perkembangan hubungan ekonomi-perdagangan dan moneter sejak permulaan dasawarsa tujuh puluhan menimbulkan dua aspek yang sangat mempengaruhi kebijaksanaan perekonomian nasional, yaitu ketidakpastian dan interdependensi.<sup>15</sup>

Perekonomian dunia memang berkembang dan berubah terus. Sebagian dari perubahan yang terjadi bahkan oleh Peter Drucker dikatakan bersifat struktural dan fundamental. Dalam masyarakat kita telah banyak dilakukan pembahasan mengenai hal ini. Mungkin sekali pendapat Drucker tidak benar, atau paling sedikit baru menunjukkan kecenderungan jangka panjangnya, sedangkan jangka pendeknya mungkin berbeda dan jangka panjangnya dapat pula berbeda karena terjadinya perubahan yang tidak atau belum dapat dilihat dewasa ini. Bagaimanapun juga, tesis tersebut perlu kita perhatikan bersama, karena sekiranya benar tentu akan banyak membawa implikasi pada langkah-langkah penyesuaian dalam perekonomian nasional.

Kiranya ada baiknya dikemukakan secara singkat di sini, berbagai perubahan fundamental ekonomi dunia yang dikemukakan Profesor Drucker.<sup>16</sup> *Pertama*, mengenai ambruknya ekonomi bahan mentah. Pada pertengahan dasawarsa tujuh puluhan *The Club of Rome* mensponsori studi yang kemudian dikenal dalam publikasi *The Limits to Growth*, yang menunjukkan bahwa dunia akan menghadapi krisis mandegnya pertumbuhan karena

<sup>14</sup>Perkembangan instrumen-instrumen dan teknik-teknik keuangan yang relatif baru dan cukup rumit ini ditelaah dalam berbagai publikasi seperti, Gerald Krefetz, *How to Read and Profit from Financial News* (New York: Ticknor & Fields, 1984), sedangkan perkembangan dan analisa dalam bidang ini dapat dibaca dalam Maxwell Watson, et.al., *International Capital Markets: Development and Prospects* (Washington D.C.: International Monetary Fund, Ocasional Paper No. 43, February 1986).

<sup>15</sup>Permasalahan ini telah dibahas oleh penulis dalam "Mengamati Perubahan Moneter Dunia dan Beberapa Implikasinya," makalah yang disampaikan dalam Seminar di Fakultas Ekonomi, Universitas Trisakti, 17 Desember 1986 (mimeo).

<sup>16</sup>Pendapat Prof. Peter F. Drucker dikemukakan dalam makalahnya "The Changed World Economy," dalam *Foreign Affairs* (Spring 1986): hal. 768-791, atau versi pendeknya dalam *Economic Impact*, 1986/4, hal. 6-13. Dapat diperiksa pula *Business News*, 1 Desember 1986.



makin langkanya produk-produk primer yang tersedia di dunia. Ternyata prediksi ini tidak benar, dan harga produk-produk primer bahkan melemah sejak 1977 sampai sekarang. Minyak masih mengalami peningkatan harga tahun 1979, akan tetapi sejak tahun 1982 dan terutama tahun 1986 kecenderungannya terus melemah. Demikian pula produksi pertanian yang dalam studi tersebut diperkirakan akan mengalami krisis pada pertengahan dasawarsa delapanpuluhan, ternyata sebaliknya. Dewasa ini negara-negara yang semula mengalami masalah beras, seperti India, RRC dan Indonesia, telah mampu berswasembada, bahkan mungkin dapat mengekspornya. Ternyata permintaan terhadap produk-produk primer terus melemah. Dan, karena dalam berbagai produk justru terjadi peningkatan penawaran yang besar, lemahnya permintaan telah menekan harga untuk turun. Kecenderungan ini tampaknya berjangka panjang, dan dengan demikian peningkatan produksi barang-barang industri tidak akan mendorong peningkatan kebutuhan akan bahan mentah dengan cukup, apalagi kalau peningkatan ekonomi barang-barang industri tersebut tidak terjadi. Karena itu terjadi keadaan ambruknya ekonomi bahan mentah, yang disebabkan oleh lepasnya kaitan antara kegiatan industri dan produksi bahan mentah.

*Kedua*, mengenai lepasnya kaitan ekonomi industri dari kesempatan kerja. Peningkatan industri di negara-negara maju telah terjadi dengan menurunnya kesempatan kerja bagi tenaga kerja (*blue collar workers*). Karena itu biaya tenaga kerja tidak lagi menjadi unsur yang dominan dalam kegiatan industri, dan dengan demikian juga tidak menentukan dalam posisi keuntungan komparatif. Perkembangan industri telah terjadi dengan penggeseran sifatnya, dari yang padat karya dan padat bahan mentah menjadi padat pengetahuan dan informatika (dari *material-based* menjadi *information-and knowledge-based industries*). Kembali di sini, peningkatan kegiatan industri (negara-negara maju) tidak akan banyak membawa dampak pada peningkatan permintaan akan bahan mentah ataupun tenaga kerja. Atau terjadi proses pemisahan kesempatan kerja dari kegiatan industri.

*Ketiga*, terjadinya kecenderungan bahwa perekonomian dunia lebih ditentukan oleh pergerakan modal, nilai tukar mata uang dan aliran kredit daripada oleh aliran perdagangan barang-barang dan jasa-jasa. Proses ini belum jelas berjalan, akan tetapi berbagai perkembangan terakhir mendukung terjadinya.

Menurut Peter Drucker, nilai perdagangan barang dan jasa dewasa ini sekitar US\$3 trilyun dalam satu tahun, akan tetapi volume pinjaman antarbank di London meliputi US\$75 trilyun satu tahun, atau dua puluh lima kali lipat dari transaksi barang dan jasa. Selain itu, transaksi valuta di pusat-pusat keuangan dunia secara keseluruhan meliputi US\$35 trilyun satu tahun, atau dua belas kali lebih besar dari transaksi barang dan jasa. Volume aliran dana



dari hubungan pinjam-meminjam yang besarnya sekitar US\$150 milyar per hari tersebut menunjukkan permintaan akan dana yang luar biasa besarnya.

Perkembangan tersebut baru sifatnya karena sebelumnya dunia tidak mengenalnya. Hal ini tentunya membawa implikasi tertentu dalam pendekatan ataupun analisa yang menyangkut moneter dunia. Analisa yang mendasarkan diri atas paradigma lama harus diperbarui. Dalam hubungan ini, permintaan akan likuiditas biasanya dikaitkan dengan kebutuhan untuk membiayai transaksi perdagangan dan investasi, yang dalam arti konvensional hanya meliputi investasi fisik. Akan tetapi pertumbuhan perdagangan dunia dan investasi fisik saja jelas tidak dapat menerangkan mengapa terdapat permintaan akan valuta sebesar US\$150 milyar per hari tersebut. Peningkatan permintaan akan dana tersebut justru lebih banyak didominasi oleh kebutuhan untuk membiayai investasi di bidang aset finansial maupun untuk membiayai pinjaman lama yang terus menumpuk sejak pertengahan dasawarsa tujuh puluhan. Jadi di samping pertumbuhannya yang sangat pesat, terdapat pula perubahan dalam motivasi yang mendorong permintaan akan dana (kredit).

Implikasi lebih lanjut dalam hal ini tentunya adalah dalam hal tingginya suku bunga perkreditan dalam arti riil yang, meskipun akhir-akhir ini telah terjadi penurunan, masih sangat tinggi dibandingkan dengan tingkat suku bunga di masa silam. Suku bunga riil dalam arti suku bunga nominal dikoreksi dengan laju inflasi dalam pasar uang di dunia yang pernah lebih dari 10% per tahun pada 1980, telah mengalami penurunan akhir-akhir ini sekitar 5%. Ini memang relatif rendah, akan tetapi dibandingkan dengan dasawarsa limapuluhan yang berada pada tingkat 2% per tahun, apalagi dasawarsa tujuh puluhan sampai tahun 1979 yang hanya sekitar 1,5%, tingkat tersebut sangat tinggi.<sup>17</sup>

Kurangnya kepastian usaha telah mendorong perubahan hubungan moneter dan perdagangan, di mana kegiatan produksi atau sektor riil dalam perekonomian kurang terdorong. Sektor produksi dan perdagangan komoditi tertinggal dan boleh dikatakan terpisah dari sektor finansial dalam bentuk kegiatan investasi dalam aset finansial, seperti perdagangan surat berharga dan valuta. Selain itu, fenomena baru dalam bentuk besarnya pinjaman negara-negara berkembang telah pula menimbulkan kegiatan pembiayaan pinjaman yang menjangkut aliran dana yang tampaknya terpisah dari kegiatan riil dalam bentuk produksi, investasi atau perdagangan.

Keadaan di atas menunjukkan gejala terpisahnya sektor moneter dari sektor riil yang digambarkan oleh kegiatan investasi fisik, produksi dan perda-

<sup>17</sup>Penulis pernah membahas permasalahan suku bunga dalam kaitannya dengan kebijaksanaan perkreditan, "Suku Bunga Perkreditan dan Investasi: Suatu Dilema Kebijaksanaan Perbankan," *Swasembada* (November 1985).



gangan. Selain itu pasar uang dan modal menjadi tidak menentu, sukar diperkirakan arahnya, karena tidak menentunya unsur-unsur yang mendorong permintaan akan investasi dalam aset finansial tersebut. Dari segi penawarannya, praktek perbankan lepas pantai didukung oleh cara-cara baru bank-bank komersial yang lebih agresif dan tersedianya dana dalam jumlah yang lebih besar dari semula seperti pada masa-masa adanya bonanza minyak untuk negara-negara produsennya, dan kemajuan teknologi yang mempermudah pelaksanaan kegiatan pemindahan dana telah mengimbangi perkembangan baru dalam permintaan akan dana tersebut. Sebagai akibatnya, penentuan harga atau nilai tukar mata uang menjadi sukar untuk diperkirakan dan dengan demikian tidak mengherankan bahwa nilai tukar mata uang menjadi berfluktuasi tidak menentu.

## PERSPEKTIF PEMBIAYAAN PEMBANGUNAN

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, tersedianya dana dari pembentukan tabungan merupakan kendala yang membatasi pelaksanaan pembangunan nasional dalam bentuk kegiatan investasi. Dalam hal pembentukan tabungan dalam negeri, peranan sektor Pemerintah yang menurun diharapkan diimbangi oleh peningkatan tabungan masyarakat. Hal ini banyak ditentukan oleh perkembangan kemampuan dan kemauan masyarakat membentuk tabungan. Selain pemupukan tabungan masyarakat yang masih harus ditingkatkan, permasalahan ini menyangkut perbaikan iklim dan sarana yang lebih mendorong pembentukan tabungan di satu pihak dan yang mendorong penanaman modal atau investasi pada kegiatan yang produktif, menunjang kegiatan pembangunan nasional, di lain pihak.

Pembentukan tabungan domestik masih lebih kecil dari kebutuhan pembiayaan kegiatan investasi. Di samping itu, kebutuhan pembiayaan investasi juga meliputi tabungan luar negeri dalam bentuk devisa untuk barang dan jasa yang tidak atau belum dapat dihasilkan di dalam negeri. Karena itu, aliran dana dari luar negeri tetap diperlukan, baik untuk menutup kekurangan dana pembiayaan investasi maupun untuk membiayai impor tersebut.

Aliran dana dari luar negeri, baik sebagai pembayaran terhadap ekspor Indonesia maupun sebagai penanaman modal dan pinjaman sangat tergantung pada perkembangan ekonomi-perdagangan dan moneter dunia. Dalam hal ini, ketidakpastian usaha yang membayangi hubungan-hubungan tersebut sangat mempengaruhi perspektif aliran dana dari luar negeri ke dalam perekonomian nasional.

Berbagai faktor yang mempengaruhi perkembangan ekspor Indonesia dan aliran modal dari luar adalah laju pertumbuhan produksi negara-negara maju, perkembangan pasar dunia bagi ekspor Indonesia, dan kebijaksanaan negara-



negara maju. Berbagai studi telah menunjukkan bahwa laju pertumbuhan produksi negara-negara maju tahun depan akan sedikit lebih baik dari tahun ini, dan berkisar antara 2,5%-3%. Suatu studi dari *Bank of America* menunjukkan bahwa laju pertumbuhan per tahun negara-negara maju antara 1984-1992 akan berkisar sekitar 3%, yang merupakan perbaikan dari periode sebelumnya (1974-1983) sebesar 2,2%, tetapi lebih rendah dari tahun enam-puluhan (1960-1973) sebesar 5%.<sup>18</sup> Perdagangan dunia juga tidak terlalu menggembirakan. Dana Moneter Internasional (DMI) memperkirakan bahwa laju pertumbuhan volume perdagangan dunia tahun 1987 diperkirakan 3,8%, suatu pertumbuhan yang lebih baik dari tahun 1986 sebesar 3,3%, tetapi jauh lebih rendah dari periode 1968-1977 yang mendekati 8% per tahun.<sup>19</sup>

Kelemahan kegiatan produksi dan dengan demikian perdagangan ini dinilai dari segi permintaan. Perkembangan harga-harga komoditi primer yang merupakan bagian penting ekspor kita, meskipun dalam beberapa hal menunjukkan perbaikan, masih tertekan. Demikian pula harga migas. Memang besaran-besaran agregatif tersebut tidak selalu merupakan indikator yang tepat untuk masing-masing komoditi. Namun hal tersebut memang memberikan gambaran umum. Dalam hal ini terobosan memang harus dilakukan untuk mendorong ekspor, yang pasarannya meskipun lemah masih terbuka untuk Indonesia. Sehubungan dengan ini masalahnya tentu saja adalah posisi relatif ekspor kita terhadap negara-negara pesaing, karena kita harus merebut peranan yang terbatas.

Pasar dunia untuk komoditi di luar migas, terutama hasil industri pengolahan, memang masih memberikan peluang. Akan tetapi pasar dunia memang bertambah kompetitif dan lebih tidak menentu karena kebijaksanaan negara-negara maju yang lebih proteksionistis, didorong oleh keadaan rendahnya pertumbuhan ekonomi, tingginya tingkat pengangguran dan perbedaan persepsi mengenai permasalahan yang menghinggapinya negara-negara maju sendiri.

Kesempatan kerja di negara-negara maju masih tertekan, tingkat pengangguran diperkirakan masih berkisar sekitar 8%. Untuk negara-negara di Eropa, kecuali Jerman Barat, bahkan sekitar 11%. Semua ini meliputi lebih dari 30 juta tenaga kerja yang menganggur. Negara-negara Eropa masih menghadapi masalah dalam bentuk kakunya struktur industri dan pertanian yang menyulitkan penyesuaian pada perubahan-perubahan yang terjadi. Amerika Serikat masih menghadapi masalah defisit kembar dalam anggaran pemerintah federal dan neraca pembayarannya yang makin tidak dapat ditopang oleh

---

<sup>18</sup>Diambil dari Tabel 2 dalam buku John Oliver Wilson, *The Power Economy* (Boston: Little, Brown and Co., 1985), hal. 10.

<sup>19</sup>International Monetary Fund, *World Economic Outlook* (Washington, D.C.: International Monetary Fund, October 1986).



perekonomiannya (*unsustainable*). Sedangkan Jerman Barat dan Jepang, terutama, menghadapi masalah terlalu tergantungnya pertumbuhan perekonomian mereka pada pasaran luar negeri. Dalam pada itu negara-negara berkembang menghadapi masalah defisit dalam neraca pembayaran dan pinjaman luar negeri yang juga tidak *sustainable*.

Pertumbuhan produksi yang tertekan dengan tingkat pengangguran yang tinggi serta berbagai masalah fundamental yang dihadapi negara-negara maju menyebabkan kuatnya kecenderungan untuk melaksanakan tindakan-tindakan yang proteksionistis. Kecenderungan ini tampak akhir-akhir ini makin menguat di Amerika Serikat dan di Eropa Barat. Tindakan bersama antara para Menteri Keuangan dan Gubernur Bank Sentral Kelompok Lima (AS, Inggris, Jepang, Jerman Barat dan Perancis) untuk menekan nilai dolar pada bulan September 1985 (dikenal sebagai *Plaza Accord*) telah memperbaiki perbandingan nilai tukar antara dolar AS dengan Yen Jepang dan Mark Jerman Barat. Selama ini nilai dolar telah menurun sampai sekitar 40% terhadap kedua mata uang tersebut. Hal ini diharapkan dapat mengurangi defisit neraca pembayaran sebagai akibat lebih mahalnya impor ke AS dan lebih murahanya ekspor AS. Akan tetapi ternyata defisit neraca pembayaran belum membaik, bahkan sebaliknya yang terjadi. Tindakan tersebut semula diharapkan dapat membendung sikap proteksi Congress di AS, akan tetapi ternyata belum berhasil. Karena itu ditakutkan bahwa Congress akan lebih proteksionistis lagi. Dan popularitas Presiden Reagan yang makin memudar akibat skandal Iran ditambah dengan kenyataan bahwa dia tidak akan (boleh) terpilih lagi, dan Congress yang makin dikuasai Partai Demokrat, menyebabkan bahwa nafsu proteksionis ini akan sangat sukar dibendung oleh Pemerintah Reagan.

Selain itu, dari segi penawarannya, pasaran dunia menjadi makin kompetitif dan dengan demikian lebih memberatkan lagi posisi Indonesia, karena ia harus menghadapi banyak negara pesaing yang ingin menjual produk yang sama dalam pasar yang makin terbatas. Indonesia dalam berbagai komoditi hasil industri pengolahan bukan saja harus berkompetisi dengan negara-negara industri baru seperti Korea, Taiwan dan Hong Kong, tetapi juga negara-negara tetangga (anggota ASEAN), India, Pakistan, Bangladesh, RRC, dan juga negara-negara Amerika Latin. Keberhasilan Indonesia untuk membuat terobosan ditentukan oleh kemampuan untuk menjual barang yang lebih murah atau kualitas yang lebih baik dari negara-negara tersebut, yang semuanya akhir-akhir ini berusaha meningkatkan ekspor. Indonesia harus mampu memproduksi barang-barang dengan biaya yang lebih kompetitif daripada negara-negara tersebut. Jadi di samping kecenderungan menurunnya kebutuhan barang-barang primer seperti dikemukakan Drucker, Indonesia menghadapi masalah berat dalam meningkatkan ekspor barang-barang hasil industri pengolahan.



Dalam hal aliran modal, penanaman modal asing untuk kegiatan produksi ekspor di Indonesia tampak sangat terbatas. Di sinipun masalahnya menyangkut posisi kita dibandingkan negara-negara lain yang harus lebih menarik untuk memperoleh manfaat dari aliran kapital yang ada. Penyempurnaan terhadap peraturan yang ada untuk menarik modal asing memang telah dilakukan, akan tetapi untuk dapat berhasil yang lebih menentukan adalah bahwa semua itu harus dapat memberikan iklim usaha yang lebih baik, lebih pasti, dan lebih memberi peluang mendapatkan keuntungan, daripada perekonomian negara-negara lain yang juga berusaha menarik modal tersebut.

Mengenai pinjaman dan bantuan, memang kredibilitas Indonesia masih cukup baik, terbukti dengan berbagai pinjaman yang didapatkan akhir-akhir ini. Akan tetapi pada umumnya keadaan pasar modal dan uang tetap ketat. Kecuali jumlah dana yang terbatas, suku bunga nyata yang masih tinggi dan masih belum terdapatnya penyesuaian masalah pinjaman negara-negara berkembang secara tuntas, jelas belum memberikan peluang yang menggembarakan.

## PENUTUP

Tulisan ini telah membahas permasalahan pembiayaan pembangunan yang ditandai oleh adanya kesenjangan antara kebutuhan akan dana yang makin meningkat dalam pembangunan nasional dan pembentukan tabungan untuk membiayainya yang makin terbatas. Tersedianya dana dan modal menjadi kendala yang makin mengikat dan membatasi kemampuan masyarakat melaksanakan pembangunan. Keterbatasan dana tersebut terjadi baik dalam sektor anggaran, swasta nasional, maupun dalam sektor luar negeri. Perekonomian nasional menghadapi masalah terbatasnya tabungan dalam negeri. Upaya untuk mengurangi keterbatasan tersebut dengan aliran modal luar negeri juga menghadapi masalah serupa. Masalah pembangunan nasional dalam kaitan ini menjadi klasik seperti kita kenal dalam literatur Ekonomi Pembangunan, yaitu kurangnya dana dalam bentuk rupiah dan devisa untuk membiayai kegiatan investasi.

Keterbukaan dan sistem yang berlaku dalam perekonomian nasional menyebabkan kepekaan kegiatan dalam negeri terhadap perkembangan ekstern. Dalam pada itu perkembangan ekstern yang ditandai oleh berbagai gejolak menimbulkan ketidakpastian hubungan ekonomi-perdagangan dan moneter, yang pada gilirannya mempengaruhi perekonomian nasional.

Kendala yang makin membatasi kemampuan pelaksanaan pembangunan ini menuntut upaya untuk makin teliti dalam memilih pemusatan kegiatan pembangunan di satu pihak, dan mengendorkan ketatnya ikatan kendala tersebut di lain pihak. Upaya penyesuaian yang bersifat struktural, seperti



peningkatan efisiensi dengan deregulasi dan debirokratisasi harus diteruskan dan lebih konsekuen dilaksanakan. Dalam kaitannya dengan sektor ekstern ukuran yang harus dipakai adalah posisi relatif Indonesia terhadap negara-negara lain untuk menerobos peluang yang makin terbatas.

Kegiatan pembangunan nasional dewasa ini memang berada pada tahap di mana keterkaitan antar-bidang/sektor makin menonjol, yaitu sasaran suatu sektor/bidang dapat merupakan kendala bagi yang lain. Sasaran jangka pendek dapat menjadi kendala pencapaian sasaran jangka panjang. Ini semua menuntut perencanaan kebijaksanaan yang lebih akurat dan terkoordinasi.

# Milik Intelektual

R.B. SUHARTONO

Milik intelektual samasekali bukan hal baru yang secara tiba-tiba menarik perhatian dalam tahun-tahun terakhir. Sejak tahun 1880-an, sudah ada beberapa konvensi internasional tentang milik intelektual. Tetapi ia kembali menjadi persoalan terutama karena kemajuan teknologi yang pesat dan adanya anggapan bahwa rezim yang berlaku sekarang tidak cukup untuk penanganan persoalan tersebut.

Baru-baru ini masalah milik intelektual telah memasuki dimensi baru: ia menjadi suatu pertimbangan yang layak dalam perundingan-perundingan perdagangan multilateral. Deklarasi ministerial tentang *Uruguay Round* (Babak Perundingan Uruguay) telah menjadikan hak milik intelektual salah satu subyek perundingan mengenai perdagangan barang-barang: "Demi mengurangi penyimpangan-penyimpangan (*distortions*) dan hambatan-hambatan bagi perdagangan internasional, dan memperhatikan kebutuhan untuk meningkatkan proteksi yang efektif dan memadai bagi hak milik intelektual dan untuk menjamin bahwa langkah-langkah dan prosedur-prosedur demi pelaksanaan hak milik intelektual itu tidak menjadi hambatan terhadap perdagangan yang sah, perundingan-perundingan bertujuan untuk menjelaskan ketentuan-ketentuan *GATT* dan menjabarkan peraturan-peraturan dan disiplin-disiplin baru yang diperlukan tanpa merugikan prakarsa-prakarsa komplementer lainnya yang mungkin diambil dalam Organisasi Milik Intelektual Sedunia (*World Intellectual Property Organization*) atau organisasi lain."

---

Tulisan ini adalah terjemahan dari makalah yang dipersiapkan untuk Konferensi Indonesia-Amerika Serikat II yang diselenggarakan oleh Center for Asian Pacific Affairs dan CSIS, di Washington, D.C., 21-23 Januari 1987. R.B. Suhartono adalah Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Industri, Departemen Perindustrian.



Sudah barang tentu bukanlah maksud untuk membahas permasalahan yang rumit dan sukar tentang milik intelektual itu di sini. Sebaliknya, tulisan ini hanya berupaya untuk menyajikan suatu gambaran secara umum tentang milik intelektual dalam rangka pengaturan internasional yang tertentu dan pendirian Amerika Serikat mengenai hal ini sebagaimana dilihat orang luar, dan yang menyangkut hubungan bilateral antara Amerika Serikat dan Indonesia.

## PENGERTIAN UMUM

Sebagai obyek proteksi internasional di bawah berbagai konvensi multilateral, milik intelektual meliputi dua golongan utama, yaitu milik industrial dan hak cipta atau milik sastra dan seni. Pada saat ini untuk subyek diskusi, milik intelektual sering meliputi masalah-masalah paten, merk, busana-perdagangan, rancang-bangun industri, hak cipta, karya pelindung (*mask works*), dan rahasia perdagangan. Tetapi hingga sekarang belum terdapat suatu konsensus internasional tentang definisi rahasia perdagangan<sup>1</sup> sedangkan perlindungan internasional yang memadai terhadap karya pelindung<sup>2</sup> yang digunakan dalam semi-konduktor menimbulkan persoalan-persoalan khusus.

Proteksi internasional bagi milik industri terutama menangani proteksi bagi invensi, merk-merk dan rancang bangun industri, ketiganya dalam bentuk hak-hak eksklusif atas eksploitasi, dan penekanan persaingan yang tidak wajar yang tidak ada hubungannya dengan hak-hak eksklusif, akan tetapi diarahkan pada praktek-praktek persaingan. Tetapi tidak mungkin memberi definisi yang umumnya dapat diterima tentang pelbagai bentuk hak milik industrial, karena di satu pihak tidak ada persetujuan internasional yang membatasi konsep-konsep ini, sedangkan di lain pihak undang-undang dari berbagai negara berbeda dalam beberapa hal yang penting; karenanya, hanya indikasi umum saja dari ciri-ciri khas mereka yang bersamaan, dapat digambarkan.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup>Salah satu bentuk rahasia perdagangan adalah informasi bahwa seorang inovator harus memberikan kepada pemerintah perihal kondisi kesehatan dan keamanan dari produknya untuk memperoleh ijin dari pemerintah, atau pendaftaran untuk memasarkan produknya, seperti umumnya dilakukan di FAO.

<sup>2</sup>Ada yang percaya bahwa karya pelindung dapat dilindungi oleh undang-undang hak cipta yang kini berlaku, sedangkan ada pula yang menghendaki bentuk-bentuk perlindungan yang eksplisit. Amerika Serikat dan Jepang telah memutuskan untuk tidak menunggu tafsir-tafsir juridis untuk menjelaskan masalah proteksi di bawah undang-undang hak cipta tetapi sebagai gantinya memberikan *sui-generis* proteksi chip.

<sup>3</sup>Lihat WIPO, *General Information*, WIPO Publication No. 400 (E), Geneva, 1981.



Sebagai lukisan dari milik industrial, hal-hal berikut patut dicatat: *Pertama*, ciptaan adalah suatu ide yang baru selaku hasil dari daya cipta dan yang dapat dipergunakan dalam bidang industri; paten adalah suatu dokumen yang dikeluarkan oleh suatu kantor pemerintahan, yang menguraikan ciptaan tersebut dan yang menghasilkan suatu situasi hukum dalam mana ciptaan yang dipatenkan tersebut dapat dipergunakan hanya dengan seijin pemegang paten tersebut.<sup>4</sup> *Kedua*, suatu merk adalah suatu tanda yang dapat membedakan barang atau jasa dari suatu industri atau perusahaan dagang, atau suatu kelompok dari perusahaan-perusahaan tersebut.<sup>5</sup> *Ketiga*, suatu rancang bangun industri adalah segi ornamental dari suatu barang berguna yang dapat terdiri dari unsur-unsur dua atau tiga dimensi, akan tetapi tidak boleh didikte hanya oleh fungsi untuk apa barang itu dimaksudkan.<sup>6</sup> *Akhirnya*, represi persaingan curang diarahkan pada praktek-praktek persaingan industri dan perdagangan yang berlawanan dengan praktek-praktek jujur, termasuk praktek-praktek yang dapat menimbulkan kericuhan, tuduhan palsu, dan indikasi atau tuduhan yang dapat mengelabui masyarakat.

Hak cipta biasanya mengacu pada hasil-hasil ciptaan susastra dan seni yang dicerminkan dalam bentuk kata-kata, musik, gambar, barang-barang tiga dimensi, atau suatu kombinasi dari itu semuanya (seperti dalam hal drama atau film). Undang-undang hak cipta nasional biasanya memberi perlindungan terhadap barang-barang sejenis itu: hasil susastra (tertulis, telah atau belum diterbitkan dan hasil-hasil oral), karya musikal, hasil artistik (dua atau tiga dimensi, terlepas dari isinya atau tujuannya); peta-peta dan gambar-gambar teknis, hasil-hasil fotografik dan sinematografik atau film.<sup>7</sup> Pada umumnya perlindungan terhadap hak cipta dimaksud bahwa beberapa cara pemakaian dari hasil tersebut adalah legal hanya apabila telah memperoleh otorisasi dari pemilik hak cipta tersebut.<sup>8</sup>

<sup>4</sup>Dalam kebanyakan perundang-undangan, untuk dapat dipatenkan suatu gagasan harus baru (tidak ada petunjuk bahwa ia telah diumumkan atau digunakan secara terbuka); tidak lumrah (non-obvious: tidak akan terjadi pada setiap spesialis); dan dapat diterapkan dalam industri (dapat dibuat atau dipergunakan oleh industri).

<sup>5</sup>Di beberapa negara, suatu merk dapat dilindungi tanpa pendaftaran. Perlindungan berarti bahwa tidak seorang pun, atau suatu perusahaan pun, selain pemiliknya boleh memakainya.

<sup>6</sup>Perlindungan terhadap rancang bangun industri berarti bahwa ia tidak boleh ditiru atau dikopi tanpa ijin dari pemilik yang terdaftar, kopi atau tiruan yang dibuat tanpa ijin itu tidak boleh dijual atau diimpor. Untuk dapat dilindungi rancang bangun tersebut harus asli dan didaftarkan.

<sup>7</sup>Banyak undang-undang hak cipta melindungi hasil-hasil seni dan hasil sinematografik dan sebagian juga menganggap barang rekaman fonograf, tape dan siaran sebagai hasil ciptaan.

<sup>8</sup>Yang khas melibatkan hak-hak: mengkopi atau melipatgandakan; untuk mementaskan di depan umum, membuat rekaman suara, membuat film atau termasuk dalam film itu hampir semua hasil ciptaan untuk siaran; dan untuk diterjemahkan. Di bawah undang-undang beberapa negara beberapa hak hanya merupakan hak-hak atas imbal-prestasi dan bukan merupakan hak-hak otorisasi eksklusif.



Oleh karena undang-undang negara-negara yang bertalian dengan pemilikan industri hanya menekankan pada perbuatan yang dilakukan di dalam negara itu sendiri, maka proteksi adalah efektif hanya dalam negara di mana pemerintahnya memberikan hak atas atau mendaftarkan milik tertentu. Apabila proteksi diinginkan berlaku di negara-negara lain, proteksi itu harus diperolehnya di masing-masing negara.<sup>9</sup> Demikian pula undang-undang suatu negara yang berhubungan dengan hak cipta hanya mempersoalkan tindakan yang dilakukan dalam negara itu. Maka itu, perlindungan terhadap hak cipta yang didasarkan atas undang-undang nasional hanya efektif di dalam negara itu sendiri dan proteksi di negara-negara asing hanya dijamin melalui persetujuan internasional.

## PENGATURAN MULTILATERAL

Proteksi telah diberikan pada berbagai milik intelektual melalui berbagai konvensi.<sup>10</sup> *Pertama* adalah Konvensi Paris untuk perlindungan milik industri (*Konvensi Paris*) yang melalui penandatanganannya dalam tahun 1883 didirikan suatu perserikatan untuk melindungi milik industri. *Kedua*, Konvensi Berne untuk perlindungan hasil-hasil susastra dan seni (*Konvensi Berne*) yang ditandatangani di Berne tahun 1886, mendirikan Perserikatan Internasional untuk Perlindungan Hak Cipta.

Menyusul Konvensi Berne, telah ditandatangani di Geneva tahun 1952, *Konvensi Hak Cipta Universal* yang memberikan proteksi memadai dan efektif terhadap hak cipta para penulis dan para pemilik hak cipta lainnya. Berbeda dengan dua yang pertama, konvensi ini diadministrasi oleh Unesco.<sup>11</sup> Baik Konvensi Berne maupun Konvensi Hak Cipta Universal berlaku bagi rekaman suara: untuk ini Konvensi Geneva tentang "Proteksi Para Produser Fonograms terhadap Penggandaan yang Tidak Sah dari

<sup>9</sup>Ada dua kekecualian mengenai paten: Paten Eropa, yang diberikan oleh Kantor Paten Eropa di Munich sejak tahun 1978 berlaku di sebelas negara Eropa, yaitu di Austria, Belgia, Perancis, Jerman Barat, Itali, Liechtenstein, Luxemburg, Negeri Belanda, Swedia, Swiss, Inggris dan paten yang diberikan oleh Organisasi Milik Intelektual Afrika di Yaounde sejak 1964 yang berlaku di dua belas negara Afrika, yaitu di Benin, Cameroon, Republik Afrika Tengah, Chad, Congo, Gabon, Pantai Gading, Mauritania, Niger, Senegal, Togo, Upper Volta.

<sup>10</sup>Ada juga konvensi multilateral yang bersifat regional, seperti Konvensi Antar-Amerika mengenai proteksi hasil-hasil ciptaan, paten, rancang-bangun dan model-model industri (Buenos Aires, 1910) dan Konvensi Antar-Amerika untuk merk-merk dan proteksi komersial (Washington, D.C., 1929).

<sup>11</sup>Meskipun terdapat beberapa perbedaan, Konvensi Hak Cipta Universal dapat dianggap sebagai komplementasi terhadap Konvensi Berne: Pasal XVII dari Konvensi Hak Cipta Universal menentukan bahwa: "Konvensi ini tidak akan mempengaruhi ayat-ayat Konvensi Berne tentang Perlindungan Hak Cipta atau keanggotaan dalam perserikatan yang didirikan oleh konvensi tersebut.

Rekamannya" telah disetujui dalam tahun 1971 sebagai salah satu dari konvensi-konvensi multilateral mengenai hak-hak sepadan dengan Hak Cipta.<sup>12</sup>

Akhirnya, masih ada konvensi multilateral tentang pembentukan Organisasi Milik Intelektual Sedunia (*Konvensi WIPO*) yang ditandatangani di Stockholm tahun 1967; WIPO adalah salah satu badan khusus dari PBB yang mengadministrasikan Konvensi Paris (dan persetujuan-persetujuan lain yang ada sangkut-pautnya) dan Konvensi Berne (hak-hak sepadan lainnya).<sup>13</sup> Baik Amerika Serikat maupun Indonesia adalah anggota dari Konvensi WIPO.

Dari 125 negara, 22 adalah anggota kelima Konvensi Multilateral tersebut di atas.<sup>14</sup> Amerika Serikat tidak merupakan anggota dari Konvensi Berne,<sup>15</sup> tetapi ikut dalam empat konvensi lainnya bersama-sama dengan Kenya, Uruguay dan Zaire. Sementara beberapa negara adalah anggota Konvensi Berne dan beberapa yang lain adalah anggota Konvensi Hak Cipta Universal,<sup>16</sup> 52 negara merupakan anggota dari keduanya.<sup>17</sup> Indonesia hanya anggota dalam Konvensi Paris dan Konvensi WIPO bersama-sama Irak, Korea Utara dan Korea Selatan.

---

<sup>12</sup>Hak-hak cipta sepadan lainnya dilindungi oleh "Konvensi Roma untuk Perlindungan para Pementas, para Produser Fonogram dan Organisasi-organisasi Siaran (1961)" dan Konvensi Brussels yang bersangkutan dengan Distribusi Acara-acara yang mengandung isyarat-isyarat yang ditransmisikan lewat Satelit.

<sup>13</sup>Konvensi Hak Cipta Universal mengandung ketentuan-ketentuan tentang ko-eksistensinya dengan Konvensi Berne, dan juga memungkinkan bahwa Direktur Jenderal WIPO diperbolehkan hadir dalam kapasitas penasihat, dalam rapat-rapat dari Komite Hak Cipta Antar-Pemerintah yang didirikan oleh konvensi tersebut.

<sup>14</sup>Yaitu Argentina, Australia, Austria, Barbados, Brazilia, Cekoslovakia, Denemarken, Finlandia, Perancis, Jerman Barat, Vatikan, Hongaria, Israel, Italia, Jepang, Luxemburg, Meksiko, Monaco, Selandia Baru, Norwegia, Swedia, Inggris (lihat Lampiran Tabel 1).

<sup>15</sup>Negara-negara itu ialah: Benin, Burkina Faso, Republik Afrika Tengah, Chad, Congo, Cyprus, Mesir, Pantai Gading, Lybia, Madagaskar, Mali, Mauritania, Niger, Rumania, Ruanda, Afrika Selatan, Suriname, Thailand, Togo, Turki, Uruguay, Zaire, dan Zimbabwe.

<sup>16</sup>Negara-negara itu adalah: Aljazair, Andorra, Bangladesh, Belize, Columbia, Cuba, Kam-puchea, Republik Dominika, Equador, El Salvador, Ghana, Guatemala, Haiti, Kenya, Liberia, Melawi, Mauritius, Nikaragua, Nigeria, Panama, Paraguay, Peru, USSR, USA, dan Zambia.

<sup>17</sup>Negara-negara tersebut adalah: Argentina, Australia, Austria, Bahamas, Barbados, Brazil, Bulgaria, Cameroon, Kanada, Chili, Costa Rica, Cekoslovakia, Denemarken, Fiji, Finlandia, Perancis, Jerman Timur, Jerman Barat, Yunani, Guinea, Vatikan, Hungaria, Iceland, India, Ireland, Israel, Itali, Jepang, Libanon, Liechtenstein, Luxemburg, Malta, Meksiko, Monaco, Maroko, Negeri Belanda, Selandia Baru, Norwegia, Pakistan, Filipina, Polandia, Portugal, Senegal, Spanyol, Sri Lanka, Swedia, Swiss, Tunisia, Inggris, Venczucla, dan Yugoslavia.



## Konvensi Paris

Konvensi Paris telah direvisi beberapa kali (di Brussel, 1900; Washington, 1911; Den Haag, 1925; London, 1934; Lisabon, 1958; dan Stockholm, 1967); ia adalah salah satu persetujuan yang memberi perlindungan substantif terhadap Milik Intelektual.<sup>18</sup> Amerika Serikat adalah anggota dari revisi Stockholm, sedang Indonesia adalah anggota dari beberapa revisi, akan tetapi tidak yang bertalian dengan pasal-pasal 1-12.<sup>19</sup> Selain dari persetujuan-persetujuan yang memberikan perlindungan substansial, ada juga perjanjian-perjanjian yang mendorong proteksi di beberapa negara;<sup>20</sup> perjanjian-perjanjian untuk menetapkan klasifikasi internasional;<sup>21</sup> dan Konvensi Internasional untuk Melindungi Tumbuh-tumbuhan Varietas Baru (1961).

Milik industri di bawah Konvensi Paris berlaku menurut pengertian yang paling luas tidak saja dalam bidang industri dan perdagangan, tetapi juga dalam bidang pertanian dan industri dan terhadap semua produk-produk manufaktur maupun alami. Proteksi terhadap milik industri mempunyai, sebagai subyek, bukan saja paten-paten, merk-merk dagang, merk-merk jasa dan rancang bangun industri, tetapi juga model-model utilitas (semacam paten kecil), nama-nama perdagangan (suatu tanda di bawah mana kegiatan industri atau perdagangan dilaksanakan), indikasi sumber atau appellasi asal-usul dan pemberantasan persaingan yang tidak sehat. Ketentuan-ketentuan yang substantif dari Konvensi Paris terdiri dari tiga kategori utama, yaitu perlakuan nasional,<sup>22</sup> hak-hak prioritas<sup>23</sup> dan aturan-aturan umum.

---

<sup>18</sup>Yang lainnya adalah Persetujuan Madrid untuk memberantas sebutan sumber barang yang palsu atau yang curang (1891).

<sup>19</sup>Oleh karena itu, Indonesia hanya terikat pada pasal-pasal yang telah direvisi di London; dalam menandatangani revisi Stockholm, Indonesia menggunakan hak untuk tidak mengikat diri pada ketentuan yang menuntut bahwa persengketaan harus diselesaikan di Pengadilan Internasional sesuai Pasal 28 (2) dari Konvensi Paris.

<sup>20</sup>Di bidang paten: Persetujuan Kerjasama Paten (1970), Persetujuan Budapest tentang Pengakuan Internasional terhadap Penyimpanan Micro-organisme demi tujuan prosedur Paten (1977); Dalam hal merk-merk: Persetujuan Madrid tentang pendaftaran internasional dari merk-merk (1891), Persetujuan Pendaftaran Merk (1973); dalam Penandaan Asal-usul: Persetujuan Lissabon untuk melindungi Penandaan Asal-usul dan pendaftaran internasionalnya (1958); dalam hal rancang bangun industri: Persetujuan Den Haag mengenai Penyimpanan Internasional dari Rancang-rancang-Bangun Industri (1925), Persetujuan Wina untuk melindungi Type Faces dan penyimpanan internasionalnya (1973); di bidang penemuan ilmiah: Persetujuan Geneva tentang Rekaman Internasional dari Penemuan-penemuan Ilmiah (1978).

<sup>21</sup>Yaitu: Persetujuan Internasional tentang Klasifikasi Paten (1971), Persetujuan Nice mengenai Klasifikasi Barang-barang dan Jasa untuk tujuan Pendaftaran Merk-merk (1957), Persetujuan Wina untuk penetapan Klasifikasi Unsur-unsur Figuratif dari Merk-merk (1973), Persetujuan Locarno yang menetapkan Klasifikasi Internasional untuk Rancang Bangun Industri (1968).

<sup>22</sup>Setiap negara peserta kontrak harus memberi perlindungan yang sama terhadap ciptaan-ciptaan, merk-merk dan obyek-obyek lain dari milik industri dari warga negara peserta kontrak lain sebagaimana ia memberikan perlindungan bagi warganya sendiri. Ketentuan ini menjamin bahwa orang-orang asing akan dilindungi dan tidak didiskriminasikan dalam bentuk apa pun.



hak-hak prioritas<sup>23</sup> dan aturan-aturan umum.

Konvensi Paris meletakkan beberapa aturan di luar perincian prosedur dan administrasi yang harus diikuti oleh semua negara peserta. Ke dalamnya termasuk:

1. *Paten*: Pemberian paten dalam suatu negara peserta tidak boleh ditolak dan keabsahan paten tidak boleh dibatalkan dengan alasan bahwa penjualan dari produk yang dipatenkan, atau suatu produk yang dihasilkan melalui suatu proses yang dipatenkan dikenakan pembatasan-pembatasan yang bersumber dari undang-undang domestik.

Paten-paten yang diberi di berbagai negara adalah independen satu dari yang lain: di satu pihak pemberian suatu paten di satu negara tidak mengharuskan negara lain untuk memberi paten; di lain pihak suatu paten tidak dapat ditolak, dibatalkan atau diakhiri dengan alasan bahwa paten tersebut sudah diperlakukan demikian di suatu negara lain.

Kecuali untuk ketentuan-ketentuan yang harus dipatuhi, setiap negara bebas untuk membuat undang-undangnya sendiri sesuai keinginannya. Khususnya, suatu negara bebas mengecualikan jenis-jenis produk atau proses-proses tertentu dari kelaikpatenan (patentability); untuk memutuskan apakah paten diberikan tanpa atau dengan pemeriksaan tentang baru tidaknya dan kelaikpatenan produk atau proses yang diajukan; dan menentukan masa paten. Selanjutnya, setiap negara diperbolehkan membuat peralatan perundang-undangan yang memungkinkan lisensi paksa untuk menghindari penyalahgunaan yang mungkin terjadi karena hak-hak eksklusif yang diberikan pada paten itu.

2. *Merk dagang*: Oleh karena persyaratan pendaftaran suatu merk dagang diatur oleh undang-undang domestik suatu negara peserta kontrak, tidak ada permohonan yang diajukan oleh seorang warga dari suatu negara dapat ditolak, atau pendaftarannya dibatalkan dengan alasan bahwa pengajuan permohonan, pendaftarannya, atau pembaruannya tidak dilakukan di negara asal.<sup>24</sup> Setelah pendaftaran dalam suatu negara, merk dagang

<sup>23</sup>Mengijinkan orang asing, tanpa kehilangan klaim mereka terhadap penemuan-penemuan baru, untuk mengajukan permohonan atas paten sampai satu tahun sesudah pendaftaran di negara asal. Berdasarkan permohonan regular pertama yang didaftar di salah satu negara pemohon diperbolehkan dalam batas waktu tertentu (6 atau 12 bulan) untuk memohon perlindungan di semua negara peserta kontrak. Permohonan-permohonan yang diajukan kemudian oleh pemohon tersebut dianggap seperti telah diajukan pada hari yang sama seperti ketika permohonan pertama diajukan di negara asal, dan akan mempunyai prioritas terhadap permohonan-permohonan yang mungkin diajukan oleh orang lain dalam masa tersebut untuk invensi yang sama; karena didasarkan atas permohonan pertama, permohonan-permohonan yang diajukan kemudian ini tidak akan dibatalkan keabsahannya oleh tindakan apa pun yang dilakukan dalam batas waktu tersebut di atas.

<sup>24</sup>Setiap negara harus menolak pendaftaran dan melarang penggunaan merk dagang yang merupakan suatu reproduksi, tiruan atau terjemahan, yang bisa menyebabkan keributan dari



adalah independen dari pendaftaran di negara lain, termasuk di negara asal; kalau suatu merk dagang telah didaftar seperlunya di negara asal, atas dasar permohonan harus diterima untuk didaftar dan dilindungi dalam bentuk yang asli di negara-negara lain, kecuali dalam kasus-kasus yang telah ditentukan.

Setiap negara peserta kontrak adalah bebas untuk memutuskan apakah hak suatu merk dagang diperoleh lewat pemakaian atau pendaftaran, dan apakah suatu permohonan untuk pendaftaran dari merk dagang harus dilakukan lewat suatu pemeriksaan untuk menentukan apakah ia bertentangan dengan pendaftaran-pendaftaran yang sudah ada.

### Konvensi Berne

Konvensi Berne telah beberapa kali direvisi (di Berlin dalam tahun 1908; Roma, 1928; Brussels, 1948; Stockholm, 1967; Paris, 1971). Baik Amerika Serikat maupun Indonesia bukan anggota Konvensi Berne. Indonesia pernah menjadi anggota akan tetapi mengundurkan diri dalam tahun 1958. Seperti yang telah dicatat sebelumnya, Amerika Serikat adalah anggota dari Konvensi Hak Cipta Universal.

Konvensi Berne memberi proteksi terhadap hak-hak penulis atas produk-produk susastranya dan seninya.<sup>25</sup> Standar-standar minimum dari proteksi bertalian dengan karya-karya dan hak-hak yang perlu dilindungi serta masa proteksi tersebut. Negara-negara berkembang dapat menyimpang dari standar-standar minimum proteksi sejauh menyangkut hak-hak terjemahan dan reproduksi.<sup>26</sup>

Mengenai standar minimum proteksi, hak-hak berikut dapat dicatat: *Pertama*, karya-karya susastra dan seni meliputi setiap produksi di bidang susastra, ilmiah dan seni, apa pun pencerminannya, terkecuali untuk berita harian atau aneka fakta yang bersifat sebagai informasi pers. *Kedua*, hak-hak ini harus dianggap sebagai hak-hak otorisasi eksklusif yang tunduk pada beberapa syarat, pembatasan atau perkecualian tertentu: hak menterjemahkan; mementaskan di muka umum, menyiarkan (dengan kemung-

---

sebuah merk dagang yang oleh otoritas yang kompeten dianggap terkenal di negaranya dan dipergunakan untuk barang-barang yang identik dan sama, dan yang berisikan, tanpa otorisasi, lambang-lambang negara, tanda-tanda resmi dan cap serta lambang-lambang, bendera, lambang-lambang lainnya, singkatan-singkatan dan nama-nama dari beberapa organisasi internasional.

<sup>25</sup>Dalam Konvensi Hak Cipta Universal, tiap negara peserta Konvensi memberikan perlindungan yang memadai dan efektif terhadap hak-hak cipta para penulis dan pemilik-pemilik hak cipta lainnya di bidang susastra, dan produk-produk ilmiah dan seni.

<sup>26</sup>Dalam Konvensi Hak Cipta Universal; ketentuan-ketentuan khusus bagi negara-negara berkembang mengenai hak-hak terjemahan dan reproduksi terdapat di pasal Vter dan Vquater.

kinan untuk terbatas pada hak atas imbal-prestasi saja); membuat reproduksi dengan cara atau bentuk apa pun (dengan kemungkinan dalam hal karya musik hanya memberikan hak atas imbal prestasi saja); membuat film dari produk, atau mempergunakan produk itu dalam film, dan mempergunakan film tersebut; membuat adaptasi dan aransemen karya tersebut. *Ketiga*, mengenai masa perlindungan, pada umumnya perlindungan harus diberikan sampai akhir tahun ke-50 sesudah kematian pencipta.

Mengenai negara-negara berkembang, lampiran dari Konvensi Paris tahun 1971 berisi ketentuan-ketentuan bahwa persyaratan perlindungan hak-hak terjemahan dan/atau reproduksi dapat dibuat melalui pelembagaan suatu sistem lisensi paksa yang tidak eksklusif dan tidak dapat dialihkan. Hanya negara-negara berkembang diperbolehkan menerapkan lisensi paksa: lisensi untuk menterjemahkan karya-karya asing dapat diberi untuk menterjemahkan maksud pengajaran, keserjanaan atau penelitian; lisensi untuk reproduksi dapat diberikan hanya dalam kaitannya dengan kegiatan pengajaran. Kecuali dalam kasus-kasus khusus, ekspor dari kopi-kopi hasil lisensi paksa adalah terlarang.

Konvensi Berne didasarkan atas prinsip perlakuan nasional atau asimilasi (karya yang berasal dari salah satu negara harus diberi perlindungan yang sama di setiap negara seperti yang diberikan oleh yang disebut terakhir pada karya warga negaranya sendiri); prinsip proteksi otomatis (perlindungan tidak boleh didasarkan atas pemenuhan formalisasi apa pun); dan prinsip independensi proteksi (proteksi tidak tergantung dari ada tidaknya proteksi di negara asal karya tersebut. Tetapi adalah urusan nasional untuk mewajibkan bahwa karya pada umumnya dan setiap kategori karya tidak dilindungi, kecuali kalau karya-karya tersebut sudah diwujudkan dalam bentuk material.

## KEPRIHATINAN AMERIKA SERIKAT

Untuk perlindungan milik intelektual, Amerika Serikat telah menjalin sejumlah besar persetujuan bilateral. Berdasarkan otoritas yang diberikan pada Presiden oleh Undang-undang Hak Cipta Amerika Serikat, maka persetujuan-persetujuan antar-pemerintah telah dibuat.<sup>27</sup> Beberapa dari persetujuan itu telah dicabut ketika Amerika Serikat dan negara-negara lain menjadi anggota Konvensi Multilateral mengenai Hak Cipta. Jenis lain persetujuan bilateral mengenai perlindungan milik intelektual terdiri dari perjanjian persahabatan

<sup>27</sup> Seperti persetujuan yang berlaku melalui pertukaran nota: Amerika Serikat-India (ditandatangani tahun 1954); Amerika Serikat-Brazil (1957).



dan perdagangan<sup>28</sup> dan seri mutakhir persetujuan-persetujuan investasi bilateral.<sup>29</sup>

Konvensi-konvensi multilateral maupun persetujuan-persetujuan bilateral yang berlaku sekarang pada umumnya didasarkan atas dasar prinsip perlakuan nasional.<sup>30</sup> Oleh karena itu, standar proteksi yang diberikan kepada warga negara dan warga asing pada akhirnya tergantung pada proteksi yang diberikan oleh setiap negara terhadap milik intelektualnya sendiri. Dalam tahun-tahun akhir, Pemerintah Amerika Serikat telah makin prihatin bahwa konvensi-konvensi dan persetujuan-persetujuan sekarang ini mempunyai kelemahan-kelemahan yang serius dan tidak memadai untuk memberikan suatu respons terhadap tantangan-tantangan terhadap hak milik intelektual Amerika Serikat. Percaya bahwa teknologi dan penemuan yang dilindungi dan dikandung oleh hak-hak ini akan turut menentukan pola perdagangan masa depan, Amerika Serikat menganggap milik intelektual sebagai suatu persoalan yang kritis untuk masa depan perdagangan dunia. Bahkan ia sudah mengkhawatirkan bahwa apabila situasi seperti sekarang berjalan terus, maka "keunggulan komparatif negara-negara yang maju secara teknologis dapat hilang" dan "pertumbuhan ekonomi dunia dapat pula melambat."<sup>31</sup>

Dalam pandangan Amerika Serikat, sistem proteksi terhadap milik intelektual Hak Cipta yang ada sekarang sudah semakin kurang karena kemajuan teknologi yang cepat; karena proteksi terhadap hak milik intelektual telah semakin penting seiring dengan perubahan teknologi, apa yang dianggap oleh Amerika Serikat sebagai proteksi yang berbeda-beda dan kadangkala rendah tingkatnya, yang diberikan secara internasional pada hak-hak tersebut, perlu diperbaiki.<sup>32</sup> Menurut Amerika Serikat, kebijakan-kebijakan pemerintah dalam tahun-tahun terakhir juga tidak dapat mengejar kemajuan teknologi

---

<sup>28</sup>Seperti Persetujuan Persahabatan dan Hubungan Ekonomi Amerika Serikat-Thailand (1966).

<sup>29</sup>Dalam persetujuan-persetujuan investasi ini, investasi meliputi juga hak milik intelektual dan industri, termasuk hak cipta, paten, merk, nama dagang, rancang bangun industri, rahasia dagang, pengetahuan dan "goodwill"; negara yang merupakan anggota persetujuan ini harus memberi perlindungan sepenuhnya dan pengamanan terhadap hak milik intelektual dari warga negara lain sesuai dengan undang-undang nasional atau internasional yang berlaku. Amerika Serikat telah merundingkan persetujuan-persetujuan bilateral semacam itu dengan Bangladesh, Cameroon, Mesir, Grenada, Haiti, Maroko, Panama, Senegal, Turki, dan Zaire, tetapi persetujuan-persetujuan ini masih harus diratifikasi oleh Senat Amerika Serikat.

<sup>30</sup>Rangkaian terbaru dari persetujuan-persetujuan bilateral Amerika Serikat tentang investasi menuntut perlakuan nasional atau status "most favoured nation," tergantung dari yang mana di antara dua perlakuan ini memberikan proteksi yang lebih besar.

<sup>31</sup>Lihat *Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreement Programs 1984-1985*, hal. 54.

<sup>32</sup>*Annual Report of the President, 1984-1985*, hal. 54 dan 61.



yang cepat; dalam bio-teknologi misalnya terdapat perbedaan pendapat tentang dapat tidaknya perlindungan paten diterapkan terhadap organisme-organisme mikro atau bio-genetika yang direkayasa secara genetis.

Bahkan walaupun yang diperhatikan hanya bidang-bidang tradisional proteksi, Amerika Serikat berpendapat bahwa terdapat beberapa masalah dalam milik intelektual yang perlu diatasi.<sup>33</sup> *Pertama*, beberapa negara tidak ambil bagian dalam satu pun konvensi multilateral atau persetujuan-persetujuan bilateral yang mengatur perlindungan terhadap milik intelektual. *Kedua*, walaupun negara-negara itu adalah peserta, kebanyakan dari konvensi-konvensi multilateral tidak berlaku dengan sendirinya tetapi tergantung pada undang-undang nasional serta pelaksanaannya yang efektif.

Hak milik intelektual didefinisikan oleh dan berasal dari hukum-hukum nasional; rezim-rezim internasional untuk perlindungan milik intelektual pada mulanya dikembangkan untuk mempromosikan konsep hak-hak nasional. Telah disarankan bahwa pada taraf nasional, pemegang hak milik intelektual Amerika Serikat menghadapi ketidakcukupan undang-undang di luar negeri atau bahkan walaupun ada undang-undang yang memadai, masih dihadapi kekurangan dalam pelaksanaan oleh badan-badan administratif dan yudikatif.<sup>34</sup> Keluhan-keluhan antara lain terdiri dari: beberapa negara tidak mengizinkan paten berdasarkan produk; mereka hanya memberi perlindungan terbatas terhadap hak cipta, sedangkan undang-undang Hak Cipta mereka tidak meliputi banyak produk-produk yang baru dan yang berkembang (seperti perangkat lunak komputer dan retransmisi satelit, atau bahkan tidak meliputi karya-karya asing; mengizinkan pembajakan meskipun secara nominal mereka memiliki undang-undang yang baik, melalui denda yang tidak memadai dan tidak mempunyai daya gertak yang berarti serta melalui ketidakadaan komitmen untuk melaksanakan hak-hak yang dijamin oleh hukum

<sup>33</sup>Lihat Office of the US Trade Representative, "Administration Statement on the Protection of U.S. Intellectual Property Rights Abroad," April 1986, dan juga "Recommendations of the Task Force on Intellectual Property to the Advisory Committee for Trade Negotiations," dalam *Summary of the Phase I* (Oktober 1985) dan *Summary of the Phase II* (Maret 1986).

<sup>34</sup>Satuan Tugas Amerika Serikat telah menuduh bahwa industri-industri Hak Cipta Amerika Serikat menderita rugi US\$1,7 milyar per tahun sebagai akibat kegagalan Brazilia, Mesir, Indonesia, Korea, Malaysia, Nigeria, Filipina, Singapura, Taiwan dan Thailand untuk memberi perlindungan yang cukup pada karya-karya Amerika Serikat yang dilindungi hak cipta (lihat *Summary of the Phase I*, hal. 2). Sub-komite mengenai Kekhilafan dan Komite Penyidikan telah secara aklamasi menyimpulkan bahwa penjualan dan pemakaian produk-produk hasil pemalsuan asing dan pelanggaran-pelanggaran lain terhadap hak milik intelektual Amerika Serikat, telah merugikan perusahaan Amerika Serikat bermilyar dollar dalam penjualan dalam negeri maupun luar negeri. (House of Representatives, REPT. 99-468, Part I, on Trade Law Modernization Act, 30 January 1986, hal. 17). Menurut Komisi Perdagangan Amerika Serikat kerugian sekitar US\$6 sampai US\$8 milyar penjualan dalam negeri dan ekspor telah diderita oleh perusahaan-perusahaan Amerika Serikat dalam tahun 1982.



yang bisa berupa perundingan suatu kode atau persetujuan dalam rangka GATT.<sup>35</sup> Pendekatan seperti itu dapat terdiri dari perbaikan standar-standar proteksi, suatu mekanisme pelaksanaan internasional untuk melindungi hak-hak, serta mekanisme konsultasi dan penyelesaian sengketa.

Sementara pendekatan multilateral mungkin menguntungkan dalam jangka panjang, upaya-upaya bilateral dan unilateral tampaknya dianggap mempunyai prospek yang lebih baik untuk memperbaiki tingkat perlindungan milik intelektual dalam masa transisi. Dalam hal ini Satuan Tugas menyarankan agar strategi bilateral mengandung dua unsur yang menjelma dalam pendekatan "umpan dan cambuk" yang walaupun dioperasikan pada dua taraf yang berbeda, masing-masing tidak perlu bekerja untuk tujuan yang bersilangan: yang satu lebih merupakan pendekatan tradisional untuk menyediakan bantuan teknik bagi perbaikan proteksi milik intelektual; yang satu lagi adalah prakarsa-prakarsa yang didasarkan atas perdagangan, yang mengaitkan ketentuan-ketentuan mengenai keuntungan perdagangan di pasar Amerika Serikat dengan perlindungan milik intelektual yang layak di luar negeri, misalnya melalui pelaksanaan yang lebih ketat dari Seksi 337 yang lebih kuat dan penggunaan Seksi 301.<sup>36</sup>

Dewasa ini, *Annual Report on National Trade Estimates* (diterbitkan sebagaimana disyaratkan oleh Seksi 303 dari Undang-undang Perdagangan dan Tarif tahun 1984) telah mengklasifikasikan "kekurangan proteksi milik intelektual" sebagai salah satu dari dua belas kategori dari hambatan dan distorsi yang dihadapi AS di negara lain. Di antara persoalan-persoalan perdagangan yang dilaporkan, Amerika Serikat telah menekankan milik intelektual sebagai persoalan dalam hubungan dengan dua negara yaitu Republik Korea dan Taiwan.<sup>37</sup>

Dalam hubungan dengan Korea, Amerika Serikat prihatin mengenai proteksi paten yang lemah terhadap produk-produk kimiawi dan farmasi, tidak

<sup>35</sup>Inheren dalam konsep pendekatan atas dasar perdagangan adalah dimensi multilateral yang mengakui bahwa kurangnya proteksi milik intelektual dan pelaksanaannya mengganggu perdagangan, dan karena itu bisa menjadi subyek yang tepat untuk dipertimbangkan dalam Perundingan Perdagangan Multilateral. Dapat dicatat bahwa GATT telah mengerjakannya dalam bentuk rancangan kode anti-pemalsuan. Tetapi Amerika Serikat menganggap bahwa persetujuan tersebut hanya meliputi merk-dagang, sedangkan kekurangan-kekurangan dalam perlindungan paten dan hak cipta, serta teknologi baru dan yang berkembang, harus diurus juga.

<sup>36</sup>Lihat *Summary of the Phase II*. Keterkaitan akses yang langgeng ke pasar Amerika Serikat dengan kemajuan dalam persoalan milik intelektual telah dilembagakan dalam GSP dan Seksi 301 dari Undang-Undang Perdagangan dan Tarif tahun 1984 dan dalam Undang-Undang Rehabilitasi Ekonomi Cekungan Karibia tahun 1983. Satgas telah mendesak perluasan pengaitan ini ke program-program lain dari Amerika Serikat atau sumber-sumber pendanaan, dan merekomendasikan bahwa Undang-Undang Perdagangan Omnibus perlu memasukkan suatu kalimat yang dengan spesifik mengaitkan kemungkinan penikmatan program-program tersebut dengan proteksi milik intelektual berikut pelaksanaan yang lebih baik di luar negeri.

<sup>37</sup>*Annual Report of the President, 1984-1985*, hal. 83-84.



adanya proteksi hak cipta orang asing dan proteksi eksplisit terhadap hak cipta untuk perangkat lunak komputer dan kesulitan-kesulitan tentang persyaratan pemakaian merk dagang bagi barang-barang yang terkena pembatasan impor; walaupun diskusi teknis mengenai hak cipta telah diadakan dalam bulan November 1984, dan mengenai paten dan merk dagang direncanakan pertengahan tahun 1985, suatu proses pemeriksaan yang menyangkut praktek perdagangan tidak wajar sesuai Seksi 301 dimulai juga pada tanggal 23 September 1985. Sebaliknya, Taiwan telah membentuk kelompok-kelompok kerja (mengenai proteksi paten terhadap barang-barang kimiawi, praktek-praktek perdagangan yang wajar dan persoalan hak cipta), membentuk suatu komite anti-pemalsuan (dalam Kementerian Ekonomi untuk menangani kasus-kasus pemalsuan merk-dagang, dan ada juga suatu komite nasional anti-pemalsuan demi meningkatkan kesadaran masyarakat tentang perlunya pemberantasan pemalsuan), dan mengubah undang-undang hak ciptanya dalam bulan Juni 1985.<sup>38</sup>

Mengenai pendekatan bilateral, telah dikatakan bahwa "Amerika Serikat telah mencapai kemajuan dalam hal hak cipta melalui pendekatan-pendekatan bilateral. Hal ini khususnya adalah efektif di Taiwan dan menunjukkan harapan di Singapura dan Malaysia. Kami memprakarsai suatu pemeriksaan Seksi 301 terhadap Korea mengenai hak cipta karena konsultasi-konsultasi yang berkepanjangan tidak menjurus pada penyelesaian."<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup>Publikasi masalah-masalah pemalsuan di Taiwan secara mendadak memusatkan perhatian dunia terhadap mutu tinggi dari beberapa produk-produk yang dibuat di Taiwan. Sebaliknya telah disarankan bahwa "dalam tahun-tahun terakhir beberapa sengketa mengenai pemalsuan telah menghasilkan usaha patungan di antara kedua pihak." Semula "perusahaan-perusahaan asing yang terkena bereaksi dengan meremehkan, karena yakin bahwa tiruan murahan tersebut pada waktunya akan lenyap sendiri. Ketika para pemalsu memperbaiki ketrampilannya dan meningkatkan upaya distribusi mereka, perusahaan-perusahaan asing ini berbalik menjadi resah, tetapi tidak berbuat banyak untuk menghentikan aktivitas-aktivitas pemalsuan itu ... Hanya sesudah mereka melihat pangsa pasar mereka di negeri sendiri menurun karena kehadiran produk-produk palsu maka mereka menyadari kenyataan bahwa sesuatu harus dilakukan ... Dalam upayanya untuk memprotes dan melarang aktivitas pemalsuan, iritasi mereka meningkat ke arah kemarahan yang tak terkendalikan. Sistem perundang-undangan dari negara asing terbukti tidak dapat dimengerti, liku-liku birokrasi tampak tidak terbatas, lingkungannya tampak bermusuhan, dan yang paling buruk lagi, pemalsuan-pemalsuan itu tampak seperti tidak dapat diberantas" (lihat Paul S.P. Hsu, *The Protection of Industrial and Intellectual Property in the Asia-Pacific Area-Taiwan, Roc, as a Case Study*, hal. 2-7).

<sup>39</sup>Lihat "The Pacific Basin's Stake in the New Trade Round" pidato oleh U.S. Trade Representative Amerika Serikat dalam First Pacific Trade Policy Forum di San Francisco, 22 Maret 1986, hal. 8.



## MILIK INTELEKTUAL DI INDONESIA

Seperti telah disinggung terlebih dahulu, Indonesia merupakan peserta dalam Konvensi Paris; undang-undang nasional yang berkaitan terbatas pada undang-undang mengenai merk dagang (Undang-undang No. 21/1961 mengenai Merk Pabrik dan Merk Dagang) sedangkan suatu rancangan undang-undang paten masih dalam pembahasan.<sup>40</sup> Sebaliknya, meskipun Indonesia tidak merupakan peserta Konvensi Berne maupun Konvensi Universal tentang Hak Cipta, proteksi sudah diberikan melalui suatu undang-undang hak cipta (Undang-undang No. 6/1982 mengenai Hak Cipta).

Indonesia merupakan satu-satunya di antara negara-negara ASEAN, dan salah satu dari sedikit negara-negara berkembang di Asia dan Pasifik, yang tidak mempunyai undang-undang mengenai paten.<sup>41</sup> Tetapi ketidakadaan undang-undang paten tidak menghambat investasi asing dan ketidakcukupan proteksi milik intelektual sehubungan dengan paten, tidak muncul sebagai suatu persoalan penting. Tetapi walaupun bukti tidak tersedia, telah dikatakan bahwa "tidak adanya undang-undang mengenai Paten di Indonesia jelas menghambat sebagian investasi Amerika Serikat dalam bidang farmasi, kimia serta teknologi canggih di Indonesia."<sup>42</sup>

Dalam hubungan dengan proteksi hak cipta, International Intellectual Property Alliance sudah menuduh bahwa Indonesia gagal menyediakan proteksi hak cipta yang cukup dan efektif bagi orang asing, termasuk orang Amerika, walaupun sudah ada undang-undang hak cipta. Aliansi ini mengajukan petisi pada 1 Juni 1986 agar Presiden (Amerika Serikat) mengeluarkan Indonesia dari daftar penerima Sistem Preferensi Umum (GSP). Tetapi Pemerintah Indonesia menganggap petisi tersebut sebagai sesuatu yang aneh, tidak berdasar dan tidak layak menurut waktunya, dan karena itu, menuntut kepada Office of the U.S. Trade Representative agar menolak untuk membahas petisi tersebut.<sup>43</sup>

<sup>40</sup>Undang-undang kolonial mengenai Paten, Octrooi Wet 1910, dinyatakan tidak berlaku karena tidak sesuai dengan prinsip negara yang berdaulat. Sebagai gantinya, dan sementara menunggu Undang-undang Paten, Menteri Kehakiman mengeluarkan sebuah keputusan pada tanggal 12 Agustus 1953 (Pengumuman Menteri Kehakiman No. J.S. 5/41/4 BN 53-69 tentang Permohonan Sementara Pendaftaran Octrooi) dan pada tanggal 29 Oktober 1953 untuk memberi peluang bagi pencatatan permohonan sementara untuk pendaftaran paten; para investor diperbolehkan mengajukan permohonan paten yang karena keikutsertaan Indonesia dalam Konvensi Paris (khususnya Artikel 4.A.1 dari Konvensi yang diperbarui di London tanggal 2 Juni 1934), memberi hak prioritas bagi pemohon jika suatu waktu undang-undang paten sudah ada. Dapat dicatat di sini, bahwa di dalam Undang-Undang Investasi Asing tahun 1967, arti dari investasi asing meliputi juga penemuan-penemuan.

<sup>41</sup>Lihat Lampiran, Tabel 3.

<sup>42</sup>*Annual Report on Trade Estimates*, 1985, hal. 104.

<sup>43</sup>Seperti dimuat dalam surat Duta Besar Indonesia kepada U.S. Trade Representative tertanggal 26 Juni 1986.



Di pihak lain, ada suatu masalah yang perlu dipertimbangkan. Publikasi resmi Pemerintah Amerika Serikat mengatakan bahwa "pemalsuan hak cipta di Indonesia merupakan masalah yang serius bagi industri rekaman Amerika Serikat. Undang-undang Indonesia tidak memberikan proteksi hak cipta yang spesifik bagi rekaman suara. Indonesia juga tidak ambil bagian dalam satu pun konvensi internasional yang menyediakan proteksi seperti itu. Kemungkinan pembajakan kaset video merupakan keprihatinan industri perfilman Amerika Serikat ... Diperkirakan sekitar 40 juta pita hasil pemalsuan senilai US\$75 juta dibuat dan dijual di Indonesia dalam tahun 1983."<sup>44</sup>

Pelanggaran hak cipta samasekali bukan keprihatinan Amerika Serikat saja. Pengarang dan penerbit, begitu juga seniman dan produsen warga Indonesia sendiri, menghadapi masalah tersebut, barangkali bahkan dalam kadar yang lebih tinggi dan menyangkut kerugian finansial yang lebih besar; pemerintah kehilangan penerimaan pajak dalam jumlah yang cukup besar sebagai akibat peredaran produk-produk bajakan. Tentu saja masyarakat sangat prihatin tentang produksi dan penjualan kaset video dan bahan-bahan porno; walaupun sudah digrebeg berkali-kali, produksi dan penjualan tersebut tidak dapat ditekan secara memuaskan. Tetapi Indonesia tidak merupakan kekecualian dalam hubungan ini.

Bahwa pembajakan dan pelanggaran hak cipta pada umumnya adalah perbuatan kriminal, sudah disadari di Indonesia. Tetapi pembajakan dan pelanggaran dapat terjadi di mana saja, termasuk di Amerika Serikat, walaupun sudah ada undang-undang hak cipta yang memadai. Terlepas dari pertanyaan tentang apakah undang-undang Indonesia yang sekarang masih serba kurang atau tidak, masih ada masalah-masalah yang menyangkut pelaksanaan yang efektif dari undang-undang tersebut. Di samping itu, ada juga masalah-masalah sehubungan dengan penumbuhan pengertian dan kesadaran masyarakat tentang konsep hukum dan norma-norma moral bagi perlindungan hak milik intelektual, dan dalam perancangan, pengorganisasian dan penyelenggaraan sistem administrasi yang perlu bagi implementasi yang efektif dari undang-undang hak cipta.

Walaupun disadari kerumitan masalah-masalah yang dihadapi, Pemerintah Indonesia sudah bertekad untuk memperkuat perlindungan hak milik intelektual di Indonesia sesuai dengan kepentingan nasional Indonesia sendiri dan tanggung jawab sebagai anggota masyarakat internasional. Kenyataan bahwa Undang-undang Hak Cipta sudah diterima berarti bahwa Indonesia menghargai hak cipta dan pada waktu yang sama bersikap terbuka terhadap usul-usul tentang apakah undang-undang yang sekarang perlu diperbaiki.

Sebagai cermin dari prioritas yang diberikan oleh pemerintah, Presiden Indonesia sudah membentuk satu Satuan Tugas lintas departemen melalui

---

<sup>44</sup>*Annual Report on Trade Estimates*, 1985, hal. 104.



Keputusan Presiden No. 34, 30 Juli 1986. Satuan Tugas ini diketuai oleh seorang menteri yang sekarang ini adalah Sekretaris Kabinet, dan bertanggung jawab untuk mempercepat pemecahan masalah-masalah yang berkaitan dengan implementasi undang-undang yang sudah ada dan penyelesaian perundang-undangan paten. Satuan Tugas ini sudah menyelenggarakan serangkaian dengar pendapat dan pertukaran pikiran dengan kelompok-kelompok yang berkepentingan.

Dalam kunjungan Presiden Reagan ke Bali bulan Mei 1986, delegasi Amerika Serikat bertemu dengan mitra mereka di Indonesia untuk membicarakan dengan panjang lebar persoalan perlindungan milik intelektual. Sesudah itu, diskusi-diskusi serius dan bermanfaat sudah dilakukan dengan niat baik. Pejabat-pejabat Amerika Serikat sudah mengunjungi Indonesia untuk melakukan dialog, dan usaha bersama sudah digalang untuk menyelenggarakan seminar-seminar mengenai hak milik intelektual yang dihadiri oleh pimpinan-pimpinan bisnis dan pemerintahan di Indonesia.

Proses penciptaan legislasi yang memadai dan pengembangan sistem yang efektif bagi perlindungan hak milik intelektual adalah proses panjang yang tidak dapat diharapkan membuahkan hasil yang dramatis dalam waktu singkat. Kerjasama bilateral adalah sangat penting dan diinginkan untuk mempercepat proses tersebut. Tetapi tidak dapat dianggap sebagai hal yang sudah lumrah bahwa arti hak milik intelektual sepanjang yang menyentuh kepentingan nasional Indonesia sudah benar-benar dihargai oleh masyarakat. Harus dijaga sedemikian rupa sehingga tidak timbul suatu suasana yang memberi kesan bahwa Indonesia berada di bawah tekanan pihak luar, siapa pun pihak luar tersebut. Bagi banyak orang termasuk penulis sendiri, hak milik intelektual masih merupakan istilah yang eksotik.

Lampiran

Tabel 1 PESERTA-PESERTA DALAM KONVENSI MULTILATERAL MENGENAI MILIK INTELEKTUAL

Negara	Konvensi-konvensi				
	Paris (1)	Berne (2)	UCC (3)	Fonogram (4)	WIPO (5)
1. Algeria	x <sup>a</sup>		x		x
2. Andorra			x <sup>c</sup>		
3. Argentina	x <sup>b</sup>	x	x <sup>c</sup>	x	x
4. Australia	x	x	x	x	x
5. Austria	x	x	x	x	x
6. Bahamas	x <sup>b</sup>	x	x		x
7. Bangladesh			x		
8. Barbados	x	x	x	x	x
9. Belgium	x	x	x <sup>c</sup>		x
10. Belize			x		
11. Benin	x	x			x

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
12. Brazil	x <sup>a,b</sup>	x	x	x	x
13. Bulgaria	x <sup>a</sup>	x	x		x
14. Burkina Faso	x	x			x
15. Burundi	x				x
16. Byelorussian SSR					x
17. Cameroon	x	x	x		x
18. Canada	x <sup>b</sup>	x	x <sup>c</sup>		x
19. Cent. Afr. Rep.	x	x			x
20. Chad	x	x			x
21. Chile		x	x <sup>c</sup>	x	x
22. China	x				x
23. Columbia			x		x
24. Congo	x	x			x
25. Costa Rica		x	x	x	x
26. Cuba	x <sup>a</sup>		x <sup>c</sup>		x
27. Cyprus		x			x
28. Czechoslovakia	x <sup>a</sup>	x	x	x	x
29. Dem. Kampuchea			x <sup>c</sup>		
30. Denmark	x	x	x	x	x
31. Dominacan Rep.			x		
32. Equador			x <sup>c</sup>	x	
33. Egypt	x <sup>a</sup>	x		x	x
34. El Salvador			x	x	x
35. Fiji		x	x <sup>c</sup>	x	x
36. Finland	x	x	x <sup>c</sup>	x	x
37. France	x	x	x	x	x
38. Gabon	x	x			x
39. Gambia, The					x
40. German Dem. Rep.	x	x	x		x
41. Germany Fed. Rep.	x	x	x	x	x
42. Ghana	x		x <sup>c</sup>		x
43. Greece	x	x	x <sup>c</sup>		x
44. Guatemala			x <sup>c</sup>	x	x
45. Guinea	x	x	x		x
46. Haiti	x		x <sup>c</sup>		x
47. Holy See	x	x	x	x	x
48. Honduras					x
49. Hungary	x <sup>a</sup>	x	x	x	x
50. Iceland		x	x <sup>c</sup>		
51. India		x	x <sup>c</sup>	x	x
52. Indonesia	x <sup>b</sup>				x
53. Iraq	x <sup>a</sup>				x
54. Ireland	x	x	x <sup>c</sup>		x
55. Israel	x	x	x <sup>c</sup>	x	x
56. Italy	x	x	x	x	x
57. Ivory Coast	x	x			x
58. Jamaica					x
59. Japan	x	x	x	x	x
60. Jordan	x				x
61. Kenya	x		x	x	x
62. Korea Dem. Rep.	x				x
63. Korea Rep.	x				x
64. Laos			x <sup>c</sup>		
65. Lebanon		x	x <sup>c</sup>		
66. Liberia			x <sup>c</sup>		
67. Libya	x <sup>a</sup>	x			x
68. Liechtenstein	x	x	x <sup>c</sup>		x
69. Luxembourg	x	x	x <sup>c</sup>	x	x
70. Madagascar	x	x			
71. Malawi	x		x <sup>c</sup>		x
72. Mali	x	x			x



	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
73. Malta	x <sup>a,b</sup>	x	x <sup>c</sup>		x
74. Mauritania	x	x			x
75. Mauritius	x		x <sup>c</sup>		x
76. Mexico	x	x	x	x	x
77. Monaco	x	x	x	x	x
78. Mongolia					x
79. Morocco	x	x	x		x
80. Netherlands	x	x	x <sup>c</sup>		x
81. New Zealand	x	x	x <sup>c</sup>	x	x
82. Nicaragua			x <sup>c</sup>		
83. Niger	x	x			x
84. Nigeria			x <sup>c</sup>		
85. Norway	x	x	x	x	x
86. Pakistan		x	x <sup>c</sup>		x
87. Panama			x	x	x
88. Paraguay			x <sup>c</sup>	x	
89. Peru			x <sup>c</sup>		x
90. Philippines	x <sup>b</sup>	x	x <sup>c</sup>		x
91. Poland	x <sup>a</sup>	x	x		x
92. Portugal	x	x	x		x
93. Qatar					x
94. Romania	x <sup>a</sup>	x			x
95. Rwanda	x	x			x
96. Saudia Arabia					x
97. Senegal	x	x	x		x
98. Somalia					x
99. South Africa	x <sup>a</sup>	x			x
100. Soviet Union	x <sup>a</sup>		x <sup>c</sup>		x
101. Spain		x	x	x	x
102. Sri Lanka	x <sup>b</sup>	x	x		x
103. Sudan					x
104. Suriname	x	x			x
105. Sweden	x	x	x	x	x
106. Switzerland	x	x	x <sup>c</sup>		x
107. Syrian Arab Rep.	x				
108. Tanzania	x <sup>b</sup>				x
109. Thailand		x			
110. Togo	x	x			x
111. Tunisia	x <sup>a</sup>	x	x		x
112. Turkey	x <sup>b</sup>	x			x
113. Uganda	x				x
114. Ukrainian SSR					x
115. Un. Arab Emirates					x
116. United Kingdom	x	x	x	x	x
117. United States	x		x	x	x
118. Uruguay	x	x		x	x
119. Venezuela		x	x <sup>c</sup>	x	x
120. Vietnam.	x				x
121. Yemen (Sanaa)					
122. Yugoslavia	x	x	x		x
123. Zaire	x	x		x	x
124. Zambia	x		x <sup>c</sup>		x
125. Zimbabwe	x	x			x

*Catatan:* Nama-nama konvensi-konvensi multilateral tersebut berturut-turut adalah: Konvensi Paris untuk Perlindungan Milik Industri (diubah, Stockholm 1967); Konvensi Berne untuk Perlindungan Karya Sastra dan Seni (diubah, Paris 1971); Konvensi Hak Cipta Universal (diubah, Paris 1971); Konvensi Geneva untuk Perlindungan Produsen Fonogram terhadap Peniruan Tanpa Ijin (Geneva, 1971); Konvensi Pembentukan Organisasi Milik Intelektual Dunia (WIPO Convention, Stockholm 1967).

a. Dengan syarat sesuai Artikel 28(2).

b. Tidak tunduk pada Artikel 1-12; dilkat oleh ketentuan-ketentuan yang relevan dari konvensi-konvensi terdahulu.

c. Peserta dalam Undang-Undang Geneva 1952.

Tabel 2

## EKSKLUSI DARI PATEN DI NEGARA-NEGARA SELEKTIF

Bidang Eksklusi	Negara-negara
1. Tidak ada eksklusif spesifik	Australia <sup>a</sup> , Jerman Barat, Irlandia <sup>a</sup> , Negeri Belanda, Selandia Baru <sup>a</sup> , Inggris <sup>a</sup> , Cuba, Yordania, Liberia, Melawi <sup>a</sup> , Filipina, Sri Lanka, Sudan, Zambia <sup>a</sup>
2. Produk Pangan	Austria, Kanada, Jepang, Spanyol, Swiss, Brazil, Chili, Colombia, Mesir, India, Korea, Kuwait, Tunisia, Venezuela, Yugoslavia, Chekoslovakia <sup>c</sup> , Jerman Timur, Hungari, Polandia <sup>c</sup> , Rumania <sup>c</sup> , URRS.
3. Varitas tumbuh-tumbuhan atau hewan atau proses-proses esensial untuk memperoleh tumbuh-tumbuhan atau hewan <sup>d</sup> .	Denmark, Finlandia, Perancis, Norwegia, Swedia, Amerika Serikat, Polandia, Rumania, URRS, Aljazair, Columbia, Israel, Nigeria.
4. Produk-produk farmasi	Austria, Kanada, Itali <sup>b</sup> , Jepang, Spanyol, Swiss, Turki, Chekoslovakia <sup>c</sup> , Jerman Timur, Hungari, Polandia <sup>c</sup> , Rumania <sup>c</sup> , URRS, Argentina, Brazil <sup>b</sup> , Chili, Columbia, Mesir, Ghana, India, Iran, Irak, Korea <sup>b</sup> , Kuwait, Lebanon, Maroko, negara-negara OAMPI, Pakistan, Suriah, Tunisia, Uruguay, Venezuela, Yugoslavia.
5. Substan kimia	Jepang, Swiss, URRS, Brazil, Chili, RRT, India, Korea, Meksiko.
6. Bahan-bahan nuklir, energi atom, senjata atom.	Jepang, Amerika Serikat, Chekoslovakia, Polandia, Rumania, Brazil, India.
7. Program untuk mesin komputer <sup>e</sup> .	Perancis, Polandia.
8. Penemuan-penemuan yang berkaitan dengan monopoli negara.	Austria
9. Hal-hal yang dianggap bertentangan dengan kepentingan pembangunan ekonomi.	Ghana, Irak, Peru.

Sumber: UNCTAD, *The Role of the Patent System in the Transfer of Technology to Developing Countries* (United Nations Publication, Sales No. E.75.11.D.6), hal. 53.

- "Campuran semata-mata dari unsur-unsur yang sudah dikenal ..." dalam hal pangan dan obat-obatan tidak laik paten.
- Proses-proses juga dikecualikan.
- Sertifikat Penemu juga diberikan.
- Di banyak negara ini varitas tetumbuhan, dan lain-lain, dilindungi juga oleh undang-undang selain undang-undang paten.
- Undang-undang dari banyak negara lain mengecualikan pembukuan, sistem atau program pada umumnya tanpa acuan spesifik pada komputer.



Tabel 3

**UNDANG-UNDANG PATEN DAN MERK-DAGANG NEGARA-NEGARA  
BERKEMBANG DAN WILAYAH-WILAYAH DI ASIA DAN PASIFIK**

Negara atau Wilayah	Paten	Merk Dagang
Afghanistan		UU Merk dagang, 1960 (berlaku mulai 1964)
Bangladesh	UU Paten dan Rancang- Bangun, 1911	UU Merk-Dagang, 1940
Bhutan		
Birma	UU Darurat, 1946 tentang Paten dan Rancang-Bangun Birma	
RRC	UU Paten 1984 (berlaku sejak 1 April 1985)	UU Merk Dagang, 1983
Kepulauan Cook	(UU Paten Selandia Baru berlaku)	(UU Pendaftaran Paten Selandia Baru berlaku)
Korea-Utara	UU Invensi dan Inovasi	UU Merk Dagang dan Rancang- Bangun Industri
Fiji	Ordonansi Paten (Cap 211), 1879, yang diamendir 1967	UU Merk Dagang (Cap 212), 1933 yang telah diamendir sampai 1972
Hong Kong	Ordonansi Paten Inggris 1932	UU Merk Dagang, 1958
India	UU Paten 1970 (berlaku sejak 1972)	UU Merk Dagang 1958
Indonesia	Peraturan Sementara tentang Paten 1953	UU Merk Dagang, 1961
Republik Islam Iran	UU Pendaftaran Merk-Dagang dan Paten, 1931. Ordonansi Paten Inggris	Ordonansi Pendaftaran Merk- Dagang Inggris 1939
Republik Demokratik Lao		
Malaysia	Semenanjung Malaysia: Ordonansi Pendaftaran Inggris (yang diamen- dir) 1951 (diamendir 1956 dan 1957) direvisi 1978 (UU 215); Sabah: Ordonansi Pendaftaran Paten Inggris 1937 (diamendir 1956); Serawak: Ordonansi Paten 1927	Ordonansi Merk Dagang 1957
Maldives		
Mongolia		
Nauru	Paten-paten yang diberikan di Australia berlaku di Nauru, apabila didaftar di sana melalui aplikasi dalam 3 tahun dari sejak pemberian di Australia	Pendaftaran Merk-merk Dagang di Australia secara otomatis berlaku di Nauru

Nepal	UU Paten, rancang-bangun dan Merk-Dagang, 1965	
Pakistan	UU Paten dan Rancang-bangun, 1911 (diamendir 1954)	UU Merk-Dagang, 1940 (berlaku 1948)
Papua New Guinea		UU Merk Dagang, 1978
Filipina	UU No. 165, 1947 (diamendir 1968)	UU No. 166, 1947 (diamendir 1968)
Korea Selatan	UU Paten, 1961-1973	UU Merk-Dagang, 1949-1973
Samoa	UU Paten 1972	UU Merk-Dagang, 1972
Singapura	Ordonansi Inggris re-Oaten 1937-1955, UU Wajib Ijin, 1968, belum berlaku	Ordonansi Merk Dagang 1938-1947
Kepulauan Salomon	UU Pendaftaran Paten Inggris (Cap 68)	UU Inggris tentang Pendaftaran Merk Dagang (Cap 69)
Sri Lanka	UU Kode tentang Milik Intelektual, 1979	
Thailand	UU Paten, 1979	UU Merk Dagang sebagaimana diamendir sampai 1961
Tokelau	UU Paten Selandia Baru berlaku	UU Merk Dagang Selandia Baru berlaku
Tonga		UU Pendaftaran Merk Dagang, 1939
Tuvalu	Ordonansi Paten Inggris (1924)	Ordonansi Pendaftaran Merk Dagang Inggris 1939
Vanuatu	UU Pendaftaran Paten Inggris, 1973	UU Pendaftaran Merk-Dagang Inggris, 1973
Vietnam	Ordonansi Hak Cipta, 1981	Ordonansi Perdagangan, 1982

---

*Sumber:* "DP/ESCAP Seminar on Acquisition of Foreign Technologies, Negotiation and Execution Relevant Contracts" (mimeo.), hal. 14-15.



# Transfer Teknologi

Djisman S. SIMANDJUNTAK

Paruhan pertama tahun 1980-an telah berlalu dengan relatif tenang sejauh menyangkut masalah transfer teknologi dari negara maju ke negara berkembang. Hal ini bertolak-belakang dengan tahun 1970-an ketika masalah-masalah yang berkaitan dengan transfer teknologi selalu menduduki peringkat atas dalam agenda dialog ekonomi antara negara maju dan negara berkembang. Walaupun demikian, situasi yang tenang ini tidaklah menggambarkan keadaan yang sebenarnya. Meskipun beberapa negara berkembang seolah-olah telah berhasil mengejar ketinggalannya, namun perkembangan teknologi yang sangat cepat di berbagai bidang industri negara maju tampaknya telah memperlebar jurang teknologi yang akhirnya menimbulkan konfrontasi pada tahun 1970-an. Pasar barang-barang komoditi yang sangat tidak menentu pada tahun 1970-an telah mempercepat pengembangan teknologi material di negara maju. Usaha tersebut telah membuahkan hasil akhir-akhir ini berupa turunnya elastisitas pendapatan terhadap permintaan beberapa komoditi ekspor negara berkembang yang tergantung pada sumber daya alam seperti Indonesia. Keberhasilan negara berkembang dalam memanfaatkan tenaga kerjanya yang relatif berlimpah untuk memperbaiki daya saing mereka di berbagai bidang industri telah mendorong negara maju untuk mengadakan program reinvensi. Program ini juga didasarkan terutama pada pengembangan teknologi yaitu otomasi produksi di balik tembok peningkatan proteksi. Beberapa negara berkembang telah dibuat sangat menderita oleh dua perkembangan ini karena pada saat penerimaan ekspor mereka turun secara tiba-tiba, mereka harus membayar kewajiban hutang yang besar. Akibatnya, semakin sedikit dana tersisa untuk menguasai teknologi dalam pengertian yang paling umum.

---

Tulisan ini adalah terjemahan oleh H. Haryo Aswicahyono, staf CSIS, dari makalah yang disajikan pada Konferensi Indonesia-Amerika Serikat II yang diselenggarakan oleh Center for Asian Pacific Affairs dan CSIS, di Washington, D.C. tanggal 21-23 Januari 1987.

Dalam tahun-tahun terakhir ini telah tumbuh kerjasama internasional di bidang pengembangan teknologi dan penyebarannya. Kerjasama itu misalnya: Eureka di negara-negara Eropa Barat, berbagai jaringan kerjasama antar-negara-negara OECD,<sup>1</sup> dan program menyeluruh dari CMEA (*Council for Mutual Economic Assistance*). Namun bagaimanapun juga, keikutsertaan negara berkembang dalam kerjasama internasional tetap terbatas kecuali di bidang pertanian.<sup>2</sup> Transfer material, transfer disain, dan transfer kapasitas -- ini adalah tingkatan transfer teknologi yang diajukan oleh Yujiro Hayami dan Vernon W. Ruttan<sup>3</sup> -- ke negara berkembang tetap didasarkan terutama pada hubungan bilateral.

Bila diasumsikan bahwa ekonomi dunia semakin lama semakin dikendalikan oleh perkembangan teknologi dan jurang teknologi antara negara maju dan negara berkembang semakin lebar, maka sudah sepantasnya transfer teknologi mendapat perhatian yang semakin besar di seluruh dan berbagai tingkat kerjasama ekonomi. Ketidakberhasilan konfrontasi pada tahun 1970-an yang dicirikan oleh desakan negara berkembang untuk transfer teknologi sebagai tebusan atas dosa-dosa kolonial telah membawa negara berkembang pada posisi yang realistis, yaitu teknologi juga mengikuti hukum kejaran. Perubahan sikap ini memberikan lingkungan yang lebih baik untuk transfer teknologi. Tetapi di lain pihak terdapat kecenderungan di antara negara maju, dipimpin oleh Amerika Serikat, untuk terlalu menekankan pentingnya perlindungan atas hak milik intelektual. Dalam tulisan ini akan ditunjukkan bahwa transfer teknologi dari Amerika Serikat ke Indonesia telah dilakukan dengan berbagai cara di mana transfer teknologi dalam bentuk "disembodied" seperti paten tampaknya tidak terlalu penting dibanding modus-modus yang lain.

---

<sup>1</sup>Lihat "Organization for Economic Co-operation and Development," *Science and Technology Policy for the 1980s*, Paris 1981.

<sup>2</sup>Jaringan kerjasama internasional dalam ilmu dan teknologi di sektor pertanian pangan sudah cukup maju. Arus teknologi ke negara sedang berkembang dalam bidang ini adalah cukup besar dan murah dibanding dengan arus teknologi di sektor lain, berkat kecenderungan yang (masih) kecil untuk mematenkan penemuan-penemuan di sektor pertanian. Lihat rangkaian artikel dalam *Transferring Food Production Technology to Developing Nations. Economic and Social Dimensions*, Joseph J. Molnar and Howard A. Clonts, eds., Westview Press, Boulder, 1983.

<sup>3</sup>Alih teknologi dapat dibagi ke dalam tiga tahap. Yang pertama terdiri dari alih material (material transfer) seperti mesin-mesin, bibit dan sebagainya. Tahap kedua disebut alih rancang bangun (design transfer) di mana kondisi lokal diperhitungkan dalam teknologi yang bersangkutan. Tahap terakhir disebut alih kapasitas (capacity transfer). Pada tahap ini pengembangan teknologi sudah dapat bertumpu pada ahli-ahli lokal. Lihat Yujiro Hayami dan Vernon W. Ruttan, *Agricultural Development: An International Perspective*, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1971, hal. 175.



MODUS-MODUS TRANSFER

Transfer teknologi antar-bangsa berlangsung terutama melalui perdagangan. Dari hari ke hari teknologi dalam bentuk mesin dan peralatan ditransfer dari Amerika Serikat ke Indonesia tanpa ribut-ribut. Untuk sebagian besar, SITC 7 (mesin dan peralatan transpor) menunjukkan sifat dan besarnya transfer material tersebut. Tidak diragukan lagi, pasar Indonesia untuk teknologi dalam bentuk material ini tetap sangat kecil dibanding pasar dunia dan cenderung semakin mengecil sebagai akibat turunnya penerimaan devisa yang membatasi kemampuan impor. Seperti dapat dilihat dari Tabel 1, impor mesin dan peralatan transportasi oleh Indonesia dari berbagai negara turun dari US\$4,6 milyar pada tahun 1981 menjadi US\$3,6 milyar pada tahun 1985

Tabel 1

PERFORMANCE OF THE UNITED STATES IN INDONESIA'S  
IMPORT OF ITEMS BELONGING TO SITC 7 WITH VALUE EQUAL TO OR MORE  
THAN 2% OF TOTAL IMPORT OF SITC 7\*

SITC GROUPS	World		United States		
	Share in Total SITC 7 in 1987	Import 1985 Import 1981 (%)	Percentage shares in import from world 1981	Percentage shares in import from world 1985	Import 1985 Import 1981 (%)
ALL SITC 7	100.00	78.3	17.5	20.1	92.6
723 Civil engineering and contractor plant and equipment	10.0	135.6	44.5	57.3	174.5
793 Ships, boats, floating structures	10.0	206.7	53.1	40.7	158.6
728 Other machines for particular industry	7.0	79.1	7.3	8.0	87.0
741 Heating & cooling equipment	5.0	112.5	11.5	19.8	193.6
713 Internal combustion engines	4.7	80.3	14.0	16.2	92.4
749 Non electric parts & accessories of machinery, NES	4.3	70.1	44.2	29.3	46.5
764 Telecommunication equipments	4.2	122.1	20.3	11.7	70.5
782 Motor vehicle for the transport of goods	3.9	20.8	3.5	6.2	36.2
742 Pumps liquid & parts	3.5	127.0	42.8	35.5	105.2
778 Electrical machinery & apparatus	3.1	88.5	17.6	21.4	107.8
744 Mechanical handling equipments	3.0	52.3	11.3	16.0	74.3
781 Passanger motor car	2.9	35.5	10.8	3.0	9.9
743 Pumps & compressors	2.8	107.1	24.3	28.3	124.7
784 Parts & accessories, motor vehicle	2.7	87.4	23.3	9.8	36.7
724 Textile & leather machinery	2.8	47.4	1.1	1.5	64.7
716 Rotating electric plants	2.3	56.4	23.7	19.7	46.8
736 Machine, tools for metal working	2.1	87.8	5.6	11.6	182.6
792 Aircraft & associated equipments	2.1	77.8	6.2	38.6	482.8

\* Total import in 1985 declined to 3,617 million dollars from 4,619 million dollars in 1981. This decline was slower than that of total import which declined from 13,272 million dollars to 10,259 million dollars in the same period.

atau telah terjadi penurunan sebesar 22% dibanding penurunan impor total dengan 23% pada periode yang sama. Dengan kata lain, kecilnya pasar merupakan salah satu ciri impor teknologi Indonesia, untuk mencegah penurunan lebih lanjut diperlukan berbagai usaha.

Pangsa Amerika juga kecil dalam pasar teknologi di Indonesia yang kecil itu. Hanya 17% pada tahun 1981 dibanding pangsa Jepang sebesar 47,7%. Hanya dalam beberapa jenis Amerika memimpin pasar seperti mesin dan peralatan untuk pekerjaan sipil, juga peralatan telekomunikasi. Pada saat resesi ekonomi, impor berbagai jenis mesin dari Amerika Serikat turun secara drastis. Di antara berbagai barang yang volume impornya cukup besar, kendaraan penumpang menunjukkan penurunan terbesar yaitu dengan 90%, peralatan dan suku cadang kendaraan bermotor dengan 63%, peralatan dan suku cadang bukan listrik untuk mesin dengan 54% dan mesin-mesin listrik yang berputar dengan 53%. Meskipun demikian penurunan impor dari Amerika Serikat tidaklah sebesar penurunan impor total. Secara keseluruhan, Amerika Serikat terbukti telah berhasil meningkatkan pangsa pasarnya menjadi 20% sedangkan pangsa pasar Jepang turun menjadi 34%. Di antara barang-barang yang berperan besar dalam peningkatan pangsa pasar Amerika adalah pesawat terbang beserta perlengkapannya dan kapal, perahu dan struktur mengapung yang menunjukkan peningkatan masing-masing dengan 383% dan 59%.

Data-data mengenai perdagangan mesin dan alat-alat transportasi di atas menunjukkan bahwa transfer teknologi ke Indonesia telah melemah pada tahun-tahun terakhir ini. Data-data tersebut juga menunjukkan terjadinya pergeseran seperti terlihat dari menurunnya impor kendaraan niaga pada periode 1981-1985 masing-masing sebesar 65% dan 79%, sementara di lain pihak terjadi peningkatan besar dalam impor mesin pertanian (152%), alat pengolah data otomatis (133%), mesin pembangkit tenaga (168%), kapal perahu dan struktur terapung (107%) pada periode yang sama. Tidak ada tanda-tanda yang menggembirakan bahwa penurunan transfer teknologi lewat perdagangan akan berbalik. Kesulitan devisa yang dihadapi Indonesia akhir-akhir ini cukup ketat dan kemungkinan untuk meningkatkan pinjaman lunak dari Amerika Serikat sebagai cara untuk mempertahankan transfer tersebut semakin dibatasi oleh defisit anggaran dan neraca berjalan Amerika Serikat. Jadi kemungkinan yang lebih besar adalah suatu skenario di mana Jepang dengan surplus neraca berjalan yang semakin besar akan semakin kuat kedudukannya dalam pasar teknologi di Indonesia pada umumnya dan transfer material pada khususnya, kendatipun Indonesia ingin meragamkan sumber-sumber impor teknologinya.

Pada saat transfer lewat perdagangan dihadapkan pada keterbatasan pembiayaan adalah wajar untuk beralih pada kemungkinan-kemungkinan lain di mana untuk Indonesia yang terpenting adalah investasi langsung. Dengan



dukungan kebijakan yang restriktif dan beberapa kewajiban yang harus dipenuhi seperti kewajiban untuk menempatkan WNI dalam beberapa kedudukan manajemen, kewajiban untuk menyertakan modal lokal sebagai cara untuk mengalihkan kemampuan entrepreneur, dan kewajiban untuk membeli input antara dari dalam negeri, maka investasi langsung dapat berperan dalam transfer teknologi ke negara di mana modal ditanam.

Sejak penerapan Undang-undang Penanaman Modal Asing pada tahun 1967, sejumlah besar perusahaan asing telah datang ke Indonesia dengan membawa modal yang cukup besar. Seperti dapat dilihat pada Tabel 2, antara tahun 1967 sampai Maret tahun 1983 investasi langsung perusahaan asing di Indonesia hampir mencapai US\$5 milyar, tidak termasuk investasi di sektor migas. Pangsa Amerika Serikat dalam investasi sebesar US\$5 milyar tersebut tidak lebih dari 4,5% dibanding Jepang yang mengambil 42% dari investasi yang terlaksana. Dari US\$224,9 juta investasi Amerika Serikat, 67% ada di sektor manufaktur khususnya dalam industri kimia dan karet yang mengambil porsi sebesar 38% dari investasi total yang dilaksanakan oleh Amerika Serikat di Indonesia. Tentu saja gambaran tersebut akan sangat berbeda bila investasi

Tabel 2

APPROVED AND REALISED INVESTMENT IN INDONESIA\* 1967-MARCH 1983  
(In Million US\$)

	All Sources		United States		Japan		US Realised ./. Japan Realised (%)
	Approved	Realised	Approved	Realised	Approved	Realised	
Total	13,009.0	4,990.6	522.6	224.9	4,354.5	2,100.9	10.7
Primary Sector	2,587.7	1,561.0	127.1	59.8	161.2	76.8	77.9
Tertiary Sector	946.2	284.1	5.4	1.7	182.9	108.8	1.5
Secondary Sector	9,475.0	3,144.5	390.0	163.5	4,010.5	1,915.3	8.5
of which:							
Manufacturing	9,305.8	3,099.0	369.0	151.0	3,985.8	1,901.1	7.9
- Food & beverages			6.4	4.8	23.2	15.2	31.6
- Textile/Leather Products			6.5	0.4	721.4	468.9	0.0
- Wood and Products			17.5	14.2	28.7	10.0	142.0
- Paper & Products			-	-	10.4	3.3	-
- Chemical/Rubber Products			197.8	85.8	213.1	108.5	79.1
- Non-metallic Minerals			15.1	9.5	255.1	201.2	4.7
- Masic Metals			-	-	1,819.8	910.4	-
- Metal Products			130.1	36.5	912.0	181.4	20.1

\* Does not include 011 sector.

Sumber: Bank Indonesia, *Penanaman Modal Asing di Indonesia dari Tahun 1967 s/d Maret 1983* (Foreign Investment in Indonesia from 1967 to March 1983), Jakarta 1983.

di sektor migas diperhitungkan. Menurut US Trade Representatives, investasi Amerika di Indonesia dalam tahun 1984 adalah sebesar US\$4,4 milyar.<sup>4</sup> Walaupun tidak ada alasan untuk menganggap bahwa investasi di sektor migas lebih tidak penting dibanding investasi di sektor lain dalam masalah transfer teknologi -- Indonesia telah menguasai teknologi eksplorasi minyak sehingga mampu memberikan bantuan teknik bagi negara berkembang lain -- namun kecilnya investasi Amerika di sektor non-minyak sangat memprihatinkan.

Sangat sukar untuk mengetahui sejauh mana investasi langsung perusahaan asing telah disertai oleh transfer teknologi. Meskipun di sana-sini dilontarkan kritik, namun cukup aman untuk menganggap bahwa terdapat kontribusi positif. Dengan semakin tergantungnya pengembangan teknologi pada ilmu pengetahuan,<sup>5</sup> maka kegiatan penelitian dan pengembangan yang mahal akan semakin meningkat. Konsekuensinya adalah bahwa pengembangan teknologi baru tampaknya semakin lama akan semakin terpusat di tangan multinasional. Untuk keperluan itu arus investasi perusahaan asing yang kontinyu tetap diperlukan oleh Indonesia. Hal ini penting sebagai sarana untuk memelihara akses ke teknologi baru dan diperlukan karena semakin terbatasnya pembiayaan investasi dan defisit neraca berjalan.

Sejauh menyangkut investasi langsung oleh perusahaan asing di Indonesia, paruhan pertama tahun 1980-an merupakan periode yang sangat memprihatinkan. Pada saat investasi langsung oleh perusahaan asing di dunia meningkat dari 22,6 milyar SDR pada tahun 1982 menjadi 36,3 milyar SDR pada tahun 1984, investasi langsung di negara-negara ASEAN pada periode yang sama justru menurun dari 3,3 milyar SDR menjadi 2,9 milyar SDR. Arus investasi langsung ke Indonesia pada tahun 1984 ternyata 18% lebih rendah daripada tahun 1983.<sup>16</sup> Lagi pula, jumlah keseluruhan proyek investasi yang disetujui pada tiga tahun terakhir ini pun memprihatinkan, walaupun tampaknya telah berbalik sejak paruhan kedua tahun 1986. Dalam tahun 1986 pemerintah telah menyetujui 11 proyek baru dengan jumlah investasi yang direncanakan sebesar US\$546 juta. Patut dicatat bahwa penurunan tersebut di atas tidak menimpa investasi Amerika.

Tulisan ini tidak dimaksudkan untuk membahas secara terinci mengenai penyebab turunnya daya tarik Indonesia di mata investor asing. Penurunan tersebut disebabkan oleh kombinasi beberapa faktor yang sebagian di antaranya bersifat global seperti reinvensi berbagai industri senja di negara maju, in-

<sup>4</sup>United States Trade Representative, *Annual Report on National Trade Estimates 1985*, hal. 100.

<sup>5</sup>Lihat Nathan Rosenberg, *Inside the Black Box: Technology and Economics*, Cambridge University Press, Cel. Ketiga 1985, hal. 277.

<sup>16</sup>International Monetary Funds, *Balance of Payments Statistics Yearbook 1985*.



investasi langsung Jepang di Eropa dan Amerika Utara sebagai cara untuk pene-robosan pasar dari dalam, dan merosotnya pasar komoditi yang mengakibatkan investasi dalam sektor komoditi primer menjadi kurang menarik dibanding tahun 1970-an. Di samping faktor global, penurunan tersebut juga disebabkan oleh kebijakan industri dan perdagangan Indonesia sendiri, termasuk di antaranya beberapa persyaratan seperti lokalisasi progresif yang dapat menghambat beberapa investasi terutama di sektor manufaktur. Dalam hal ini perlu mendapat perhatian usaha-usaha baru pemerintah untuk melonggarkan persyaratan-persyaratan tersebut.<sup>7</sup> Usaha tersebut sangat penting untuk memperbaiki daya tarik Indonesia di mata investor asing yang dalam dekade terakhir ini memiliki berbagai alternatif pilihan.

### TRANSFER "DISEMBODIED TECHNOLOGY"

Transfer teknologi juga dapat berlangsung lewat pembelian hak paten atau "copyrights," lisensi disain industri, produksi dan distribusi, kontrak manajemen, franchising dan bentuk-bentuk lain dari transfer yang dikenal sebagai "disembodied technologies." Seperti telah disebutkan di atas, setiap industri berbeda dalam kecenderungan untuk mempatenkan atau melindungi hak milik intelektual mereka. Beberapa industri seperti industri kendaraan penumpang yang pada tahun 1974 menduduki peringkat atas di antara seluruh industri dalam pengeluaran untuk penelitian dan pengembangan ternyata cenderung tidak mempatenkan hasilnya, sementara industri lain seperti industri peralatan listrik cenderung melindungi hak milik intelektual mereka.<sup>8</sup> Hal ini menunjukkan bahwa transfer teknologi di beberapa industri tergantung pada kemampuan untuk melindungi hak milik intelektual mereka. Kenyataan bahwa Amerika Serikat dapat memperoleh sekitar US\$8,2 milyar per tahun dari perdagangan hak milik intelektual menunjukkan bahwa cukup banyak teknologi Amerika yang ditransfer dalam bentuk "disembodied." Lebih jauh, pemberian proteksi terhadap hak milik intelektual mungkin sangat penting untuk mendapatkan "disembodied technology," dalam kasus penemuan independen yang pada tahun 1976 memegang 20% dari seluruh paten yang diberikan di Amerika Serikat.<sup>9</sup>

Penerima teknologi pun memiliki kecenderungan yang berbeda dalam memilih cara-cara transfer. Jepang terutama memilih cara lisensi, dengan

<sup>7</sup>Paruhan pertama 1980-an dapat disebut sebagai masa deregulasi gradual di Indonesia. Perubahan-perubahan yang dilakukan adalah terlalu banyak untuk disebut satu per satu.

<sup>8</sup>Untuk setiap US\$1 juta pengeluaran penelitian dan pengembangan dalam tahun 1974, industri kendaraan bermotor AS menerima 0,47 paten dibanding 4 paten yang diterima industri kelistrikan. Lihat F.M. Scherer, *Innovation and Growth. Schumpeterian Perspectives*, MIT Press, 1986, hal. 34.

<sup>9</sup>*Ibid.*

memberikan proporsi yang cukup besar dari biaya penelitian dan pengembangan untuk mengadaptasi teknologi yang dilisensi.<sup>10</sup> Brasil dan Meksiko memilih bentuk "disembodied technology" dengan pengeluaran sebesar US\$3 milyar antara 1966-1979 untuk Brasil dan US\$22 milyar antara 1972-1980 untuk Meksiko.<sup>11</sup> Yang lain memilih investasi langsung atau proyek putar kunci seperti negara-negara sosialis.

Sayangnya data statistik arus masuk "disembodied technology" dalam bentuk pembelian paten dan lisensi tidak terdapat di Indonesia.<sup>12</sup> Mungkin itu memegang peranan penting di beberapa industri seperti industri farmasi, industri telekomunikasi dan industri pariwisata. Walaupun hanya terbatas pada beberapa industri seperti disebut di atas, riset yang dilakukan Thee Kian Wie<sup>13</sup> baru-baru ini menunjukkan bahwa perusahaan asing berusaha dengan berbagai cara melindungi hak milik intelektual mereka dari pembajakan oleh perusahaan Indonesia walaupun mereka juga mengeluh karena kurangnya perlindungan terhadap hak milik intelektual di Indonesia. Kasus-kasus di mana pembajakan mungkin terjadi tampaknya bukan suatu yang umum melainkan lebih merupakan pengecualian. Banyak yang harus dipelajari sebelum dapat ditarik kesimpulan mendasar mengenai peran transfer "disembodied technology" dalam pengembangan teknologi di Indonesia. Namun demikian keperluan akan perlindungan yang lebih efektif atas pemilikan intelektual sudah semakin dirasa karena berbagai alasan yang mengindikasikan manfaat yang lebih besar daripada biaya.

*Pertama-tama*, berkat proses belajar yang ditimbulkan oleh industrialisasi, maka penghargaan terhadap hak milik perorangan semakin besar. Kecurigaan terhadap hak milik perorangan telah semakin melemah setelah disadari bahwa pekerja pun dapat hidup layak di perusahaan swasta. *Kedua*, sikap resmi pemerintah tentang hak milik intelektual tampaknya relevan hanya pada beberapa kasus. Persaingan tajam di antara pedagang dan industrialis untuk memperoleh hak distribusi dan atau produksi barang dan jasa milik perusahaan asing tidak mengijinkan suatu situasi terus berlangsung di mana pedagang dan industrialis dapat mengabaikan hak-hak perusahaan asing tanpa risiko mendapat hukuman. Di antara komponen-komponen penting dari hubungan masyarakat bisnis Indonesia dengan partner asingnya adalah

<sup>10</sup>Nathan Rosenberg, *op. cit.*, hal. 274.

<sup>11</sup>K. Poznanski, "Patterns of Technology Imports: Inter-regional Comparison," dalam *World Development*, Vol. 14, June 1986, hal. 744.

<sup>12</sup>Hanya baru-baru ini saja ketidakadaan statistik ini dirasa sebagai kekurangan. Bidang yang diliput sejumlah kecil penelitian yang pernah dilakukan adalah terlalu sempit untuk dapat dipakai sebagai dasar generalisasi.

<sup>13</sup>Thee Kian Wie, *Technological Transfer through Transnational Corporations (TNCs) in Indonesia: Evaluation of TNC's Contribution to Technological Developments - 12 Case Studies*, A Report submitted to ESCAP, Jakarta 1985.



kontrak-kontrak teknologi, walaupun sedikit yang diketahui secara empiris karena kecenderungan masyarakat bisnis untuk menganggap informasi tentang kontrak-kontrak tersebut sebagai sangat rahasia. Dengan kata lain, masyarakat bisnis Indonesia mungkin dengan diâam-diam sudah mematuhi sistem perlindungan hak milik intelektual yang berlaku secara internasional demi kepentingan bisnis mereka. Pemerintah pun, yang secara umum berpandangan positif terhadap regulasi yang bersifat restriktif sebagai instrumen kebijakan ekonomi, hampir tidak menerapkan pembatasan dalam kontrak-kontrak teknologi karena khawatir bahwa pembatasan serupa itu akan semakin mengurangi daya tarik Indonesia di mata investor asing. *Ketiga*, dalam beberapa bidang di mana pembajakan hak perusahaan asing relatif mudah dilakukan tetapi sulit untuk dilacak, kemampuan teknis masyarakat bisnis Indonesia untuk membajak masih sangat terbatas. Bahkan American Intellectual Property Alliance tampaknya terlalu membesar-besarkan kasus pengecualian di atas ketika menyatakan bahwa pembajakan di Indonesia terhadap rekaman, film, penerbitan dan industri piranti lunak Amerika telah merugikan mereka sebesar US\$206 juta. Dengan kata lain, keuntungan yang hilang bila perlindungan terhadap hak-hak asing ditingkatkan diperkirakan tidak besar. *Keempat*, dalam tahun 1980-an masalah perlindungan terhadap hak milik intelektual kembali menduduki peringkat atas dalam agenda politik internasional terutama berkat perang Amerika terhadap praktek-praktek perdagangan yang tidak wajar. Amerika bagi negara-negara Asia-Pasifik saat ini tak ubahnya seperti Jerman terhadap negara-negara Eropa yang kurang maju pada tahun 1880-an. Tidak diragukan lagi bahwa akses ke pasar Amerika sekarang semakin ditentukan oleh tanggapan mitra dagangnya terhadap permintaan Amerika akan adanya perlindungan yang lebih efektif terhadap hak milik intelektualnya. Pengaitan isu tersebut mungkin tidak akan banyak memperbaiki defisit perdagangan Amerika yang besar. Namun hal ini tampaknya tidak penting ketika politisi Amerika sangat percaya bahwa keberhasilan negara lain dalam menembus pasar Amerika untuk sebagian adalah berkat pembajakan hak-hak Amerika. Menyertakan persepsi tersebut dalam perhitungan dan strategi "pertumbuhan berdasarkan ekspor" yang baru diterima Indonesia, yang pada gilirannya sangat tergantung pada ekspor barang-barang manufaktur ke pasar Amerika, Indonesia sesungguhnya berkepentingan untuk semakin akomodatif terhadap permintaan Amerika akan perlindungan yang lebih baik terhadap hak-hak milik intelektualnya. *Kelima*, semakin tergantungnya perkembangan ekonomi pada perubahan teknologi yang cepat dan semakin tergantungnya yang disebut terakhir pada kegiatan penelitian dan pengembangan yang mahal, juga disadari oleh Indonesia. Gagasan untuk mendorong perkembangan teknologi lewat sistem insentif berupa hak eksklusif sementara atas keuntungan yang diperoleh dari kegiatan penelitian dan pengembangan -- ini adalah inti argumen perlindungan hak milik intelektual -- mendapat dukungan yang semakin luas di kalangan ahli ekonomi Indonesia. *Akhirnya*, dimasukkannya Indonesia dalam daftar



"sorga pembajak" oleh Bob Geldof dan American Intellectual Property Alliance dianggap terlalu mahal untuk membenarkan pemakmuran sejumlah kecil pembajak yang -- tidak seperti orang-orang Korea atau Taiwan -- terlibat dalam pembajakan teknologi yang tidak berharga.

Berubahnya persepsi Indonesia dalam masalah hak milik intelektual tercermin dalam keinginan pemerintah untuk memperbaiki hukum merk dagang dan "copyrights" dan mempersiapkan hukum paten. Walaupun demikian, keinginan itu bukan berarti menerima begitu saja sistem proteksi internasional atas hak milik intelektual seperti yang dikehendaki negara lain. Sebagai negara berkembang, Indonesia memiliki kepentingannya sendiri yang harus dilindungi. Satu sistem yang bertentangan dengan kepentingan transfer teknologi jelas tidak dapat diterima Indonesia. Dengan kata lain, adalah wajar bagi Indonesia untuk meminta "kompensasi" bagi "konsesi" yang ditawarkan kepada negara-negara maju. "Kompensasi" itu dapat mengandung beberapa elemen yang tidak dapat disebutkan satu per satu di sini. Cukup untuk dikatakan bahwa hak milik intelektual seringkali disalahgunakan oleh pemegangnya sebagai sarang persembunyian bagi praktek-praktek bisnis yang tidak wajar. Terdapat beberapa kasus di mana paten disalahgunakan untuk mengabadikan monopoli perusahaan tertentu di negara tertentu, walaupun tuntutan bahwa impor adalah bagian dari hak-hak yang harus dilindungi bertentangan paling sedikit dengan semangat Konvensi Paris. Ada kasus-kasus di mana penemuan oleh cabang perusahaan internasional diambil-alih dan dimanfaatkan perusahaan induk. Terdapat juga kasus-kasus di mana penerima lisensi tidak dibolehkan untuk mengembangkan lebih jauh produk atau proses yang dilisensi atau harus menyetujui kewajiban pembelian produk-produk antara dari pemberi lisensi, atau tidak dibolehkan untuk mengekspor ke segmen pasar tertentu. Pendek kata, terlalu banyak contoh-contoh di mana perlindungan terhadap hak milik intelektual disalahgunakan untuk menghambat daripada mendorong transfer teknologi yang sangat dibutuhkan negara-negara berkembang untuk pembangunan ekonominya di masa depan.

Untuk mencapai keberhasilan dalam transfer material lewat perdagangan, transfer lewat investasi langsung oleh perusahaan asing, dan transfer "disembodied technology," dibutuhkan dasar-dasar ilmu dan teknologi yang kuat. Dalam hal ini, keterbatasan Indonesia sudah diketahui. Jumlah ilmuwan dan tenaga riset sangat kecil dibanding jumlah penduduk maupun luas wilayah yang diliput. Demikian juga kapasitas domestik seperti terlihat dalam jumlah profesional, jumlah perguruan tinggi, laboratorium, perpustakaan. Kesimpulannya, seluruh hambatan di atas sangat besar pengaruhnya pada kapasitas penyerapan. Untuk mengatasinya, Pemerintah Indonesia telah mendorong warganya untuk pergi ke luar negeri di mana fasilitas ilmu dan teknologi relatif berlimpah.



Amerika Serikat sudah menjadi tujuan favorit bagi orang Indonesia yang mencari pendidikan atau latihan di luar negeri. Seperti terlihat pada Tabel 3, 1.284 pelajar telah meninggalkan Indonesia pada tahun 1985/1986 untuk belajar di Amerika Serikat. Ini mewakili 40,2% dari seluruh pelajar yang belajar di luar negeri pada tahun yang sama, walaupun sebagian besar di antaranya belajar atas biaya sendiri. Mungkin di sinilah medan di mana transfer teknologi dapat terus berlangsung dalam situasi ekonomi yang terus memburuk.

Tabel 3

NUMBER OF INDONESIAN STUDENTS LEAVING FOR FOREIGN COUNTRIES,  
1985-1986

	Government sponsored	Private sponsored
1. Multilateral Institutions <sup>1</sup>	262	-
2. Regional Institutions	129	-
3. Bilateral:		
All Countries	557	2,156*
USA	62	1,186
Total	948	2,156

1. Cannot be disaggregated according to destination.

\* Total as of 1980: 10,000 of which 77% are privately sponsored.

Source: Bureau for International Co-operation, Department of Education and Culture, *Annual Report 1985-1986*, Jakarta 1986, Appendices I, II, III, IV.

## TEKNOLOGI TINGGI

Pembahasan mengenai transfer teknologi tidak akan lengkap tanpa memperhitungkan transfer teknologi tinggi. Perdagangan mesin dan peralatan transpor, juga investasi langsung Amerika Serikat di Indonesia telah menjawab beberapa pertanyaan dalam masalah transfer teknologi di mana Amerika Serikat terlibat. Tetapi beberapa teknologi perlu mendapat perhatian khusus mengingat prioritasnya yang tinggi dalam kebijakan pengembangan

teknologi di Indonesia. Teknologi tersebut adalah: industri telekomunikasi, teknologi angkasa luar, teknologi nuklir untuk keperluan damai, industri pesawat terbang, teknologi lingkungan hidup dan geofisika. Beberapa proyek telah selesai dilaksanakan, beberapa sedang berlangsung, dan ada juga yang sedang dibahas. Untuk mendorong transfer teknologi tinggi, "off-set" telah disetujui sebagai sarana untuk transfer F-16 Fighter ke Indonesia dengan IPTN sebagai partnernya. Jumlah tenaga ahli yang dikirim ke Amerika Serikat untuk latihan tingkat lanjut juga meningkat. Hal-hal tersebut menunjukkan prospek yang baik untuk transfer teknologi dari Amerika Serikat.

Pembahasan mengenai teknologi tinggi akhirnya sampai pada masalah pentargetan industri. Sampai seberapa jauh pentargetan ini dapat dipandang sebagai faktor yang telah membawa negara maju sampai pada posisi memimpin di bidang teknologi, adalah sangat tidak jelas. Beberapa orang menganggap itu sebagai prasyarat untuk mengejar ketinggalan di bidang teknologi, sementara yang lain meragukannya mengingat untuk itu diperlukan beberapa prakondisi<sup>14</sup> yang sangat langka di Indonesia. Jadi teknologi lain tidak boleh dikorbankan demi kerjasama di bidang teknologi tinggi. Di samping teknologi tinggi masih banyak teknologi-teknologi yang perlu mendapat perhatian dalam kerjasama bilateral antara Indonesia-Amerika Serikat.

---

<sup>14</sup>Prakondisi ini diurai antara lain dalam Glenn R. Fong, "The Potential for Industrial Policy: Lessons from the Very High Speed Integrated Circuit Program," dalam *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 5, Winter 1986, hal. 264-291.



# **Harga Patokan Minyak OPEC US\$18 Per Barel: Masalah dan Kemungkinannya**

WIJARSO

OPEC pada bulan Desember 1986 menetapkan akan kembali menggunakan patokan harga pasti bagi penjualan minyaknya. Patokan harga yang dipergunakan adalah US\$18 per barel, yang ditetapkan berdasarkan harga rata-rata arithmetik dari suatu "basket" 7 macam minyak. Dan penetapan itu diberlakukan mulai Februari 1987. Dalam penetapan 7 macam minyak tersebut, termasuk juga satu minyak Indonesia, yaitu *Sumatra Light Crude* (SLC) atau yang lazim dikenal sebagai minyak Minas. Harga untuk SLC ditetapkan US\$17,56 per barel. Harga patokan tertinggi dari basket ditetapkan untuk *Bony Light*, minyak yang dihasilkan Nigeria, dengan harga US\$18,92. Sedang harga basket terendah ditetapkan untuk Dubai yang dihasilkan Persatuan Emirat Arab (UAE) dengan harga US\$17,42 per barel.

Pasaran segera bereaksi positif. Untuk keperluan pembahasan ini akan digunakan assesmen harga *Asian Petroleum Price Index* (APPI) yang diterbitkan setiap hari Kamis di Hong Kong. Harga rata-rata bulan Januari 1987 untuk SLC telah menjadi US\$17,11 per barel, sekalipun belum berlaku harga patokan pasti OPEC. Harga rata-rata bulan Desember 1986 adalah US\$14,51, suatu kenaikan 18%. Harga rata-rata bulan Februari 1987 tercatat sebagai US\$17,51. Akan tetapi apabila diperhatikan keadaan mingguan akan ternyata bahwa pada akhir bulan Februari 1987 harga-harga cenderung turun kembali, dan SLC turun sampai US\$17,38 (Tabel 1). Tampak bahwa harga minyak Indonesia lain yang tercatat pada APPI memberikan gambaran yang hampir bersamaan. Gambaran yang sama juga terjadi untuk minyak negara-negara OPEC lain. Dicatat juga assesmen harga-harga untuk Arabian Light Crude (ALC).

Tabel 1

## ASSESMEN HARGA MINYAK INDONESIA BULAN FEBRUARI 1987

Macam Minyak	5/2	12/2	18/2	26/2
SLC	17,59	17,55	17,50	17,38
Attaka	18,62	18,49	18,41	18,10
Arjuna	18,02	17,94	17,75	17,53
Handil	17,89	17,71	17,59	17,39
Cinta	17,20	17,20	17,09	17,02
Duri	15,74	15,75	15,67	15,54
Arabian Light C.	17,38	17,28	17,17	16,98

Sumber: APPI.

Turunnya harga minyak pada akhir Februari 1987 masih berlanjut sampai permulaan Maret 1987. Harga SLC pada permulaan Maret 1987 turun dan tercatat dengan harga US\$17,21. Perkembangan ini sempat menimbulkan kekhawatiran bahwa kemelut harga-harga tahun 1986 akan terulang kembali. Perlu dicatat bahwa pada akhir-akhir bulan Februari 1987 terpercik berita di media minyak, bahwa produksi minyak OPEC telah melebihi 18 juta barel per hari, jauh di atas batas tertinggi tingkat produksi (ceiling) yang ditentukan OPEC sendiri pada bulan Desember 1986, yaitu 15,8 juta barel per hari.

Tetapi pada akhir bulan Maret 1987 harga membaik kembali. Harga SLC pada minggu terakhir Maret 1987 sudah kembali tercatat menjadi US\$17,49 per barel (Tabel 2). Perbaikan yang sama juga dialami minyak negara-negara OPEC lain, bahkan semua minyak di pasaran internasional. Perbaikan harga ini terjadi berbarengan dengan berita bahwa produksi OPEC ternyata berada di bawah ceiling 15,8 juta barel per hari. Angka-angka yang diberitakan media minyak menyebut produksi OPEC berkisar antara 14,5 sampai 15 juta barel per hari. Laporan *International Energy Agency* (IEA), suatu badan "tandingan" negara-negara konsumen untuk menghadapi OPEC, pada bulan April 1987 menyatakan bahwa produksi OPEC untuk Februari dan Maret 1987 adalah masing-masing 15,5 juta barel per hari. Berapa pun besar sebenarnya yang tepat, berita bahwa produksi OPEC di bawah ceiling 15,8 juta barel per hari telah menyebabkan perbaikan harga kembali. Optimisme kembali melanda penghasil-penghasil minyak pada umumnya dan OPEC pada khususnya. Lebih-lebih karena kenaikan ini terjadi justru pada saat pasaran minyak memasuki musim semi, yang historis selalu menunjukkan permintaan minyak yang menurun dengan konsekuensi harga yang umumnya melemah.



Tabel 2

## ASSESMEN HARGA MINYAK INDONESIA MARET 1987

Macam Minyak	5/3	12/3	19/3	26/3
SLC	17,21	17,35	17,42	17,49
Attaka	17,55	17,70	17,98	18,38
Arjuna	17,39	17,53	17,76	17,81
Handil	17,26	17,37	17,50	17,69
Cinta	16,85	17,00	17,06	17,07
Duri	15,45	15,53	15,67	15,78
ALC	17,27	17,32	17,31	17,36

Sumber: APPI.

Apa yang sebenarnya terjadi? Dan apakah optimisme tentang harga minyak memang dapat dibenarkan? Dapatkah harga patokan US\$18 atau lebih tinggi bertahan? Untuk jangka menengah, pendapat yang kini umumnya dianut, adalah: pasti. Untuk jangka panjang, kemungkinan itu tetap ada. Tetapi lebih penting dan juga lebih merisaukan adalah pertanyaan apakah dapat bertahan selama tahun ini dan tahun depan? Bahkan belakangan ini malahan dikabarkan bahwa Menteri Perminyakan Arab Saudi telah menyuarakan keinginan Pemerintahnya agar harga patokan OPEC pada akhir tahun 1987 dapat mencapai tingkat US\$20 per barel.

Banyak analisa yang telah diberikan oleh berbagai kalangan di media internasional. Dan sebegitu banyak analisa yang telah diterbitkan, sebegitu banyak pula pendapat yang berbeda yang dapat dicatat. Karena itu tulisan ini mungkin hanya akan menambah aneka ragam pendapat yang telah ada mengenai masalah ini.

Untuk dapat memberikan suatu penilaian, mungkin ada baiknya untuk melihat kembali apa yang terjadi sebelum ini. Negara-negara Non-OPEC sejak akhir-akhir tahun 1970-an telah dapat meningkatkan produksinya berkat adanya harga minyak yang tinggi, yang dipertahankan OPEC. Produksi non-OPEC membanjiri pasaran minyak internasional yang dapat dilakukannya dengan lancar karena menjual di bawah harga yang digunakan negara-negara OPEC. Sedangkan di lain pihak, permintaan minyak di pasaran internasional, dengan adanya berbagai usaha konservasi dan diversifikasi yang disebabkan harga minyak yang tinggi, menurun (Tabel 3).

Untuk dapat mempertahankan harga-harga yang digunakan, negara-negara OPEC harus menyeimbangkan permintaan dan penawaran minyak

dengan mengorbankan produksinya. Hal ini mulai dilakukan negara-negara OPEC secara sendiri-sendiri sejak permulaan 1980-an karena mengalami kesukaran penjualan menghadapi penjualan di bawah harga patokan OPEC yang dilakukan negara-negara Non-OPEC. Tindakan Arab Saudi untuk membanjiri pasar dengan minyaknya pada tahun 1980, apapun sebabnya, sempat lebih menyukarkan penyelesaian masalah yang dihadapi OPEC secara keseluruhan. Oleh karena tekanan semakin terasa, usaha sendiri-sendiri tersebut dirasakan kurang efektif dan ekuitabel, sehingga sejak permulaan 1983 diusahakan suatu pengurangan produksi yang dilakukan dalam rangka suatu strategi mempertahankan harga oleh OPEC secara kolektif. Strategi yang ditempuh adalah menetapkan ceiling produksi OPEC dan pembagian kuota produksi tertinggi untuk masing-masing negara anggotanya, disertai dengan penurunan harga patokan minyak, yang pada waktu itu masih US\$34 per barel. Diharapkan oleh pemikir-pemikir produsen minyak Timur Tengah, bahwa suatu penurunan harga patokan yang cukup besar dapat membangkitkan kembali permintaan, sehingga dalam waktu yang tidak terlalu lama, permintaan akan minyak OPEC menguat kembali pada tingkat harga baru itu.

Tabel 3

## PRODUKSI OPEC DAN NON-OPEC 1973-1984

Juta b/h	1973	1977	1979	1980	1983	1984
OPEC	30,99	31,25	30,93	26,88	16,99	16,35
Non-OPEC	15,22	15,40	17,72	18,36	20,88	21,98
Jumlah	46,21	46,65	48,65	45,24	37,87	38,33

Sumber: *OPEC Annual Statistical Bulletin 1985.*

Pada waktu strategi ini mulai dijalankan, yaitu pada bulan Maret 1983, ceiling produksi OPEC ditetapkan sebesar 17,5 juta barel per hari. Betapa besar pengurangan ini dapat dilihat apabila dibandingkan dengan produksi OPEC tertinggi yang pernah dicapai dalam tahun 1977 sebesar 31,25 juta barel per hari. Sedang harga patokan diturunkan dengan US\$5 menjadi US\$29 per barel. Akan tetapi harapan OPEC tidak terwujud. Dengan berlanjutnya peningkatan produksi Non-OPEC yang disertai dengan penjualan-penjualan di bawah harga patokan OPEC, maka harga patokan OPEC mengalami tekanan yang terus-menerus. Ceiling ini terpaksa dikurangi lagi pada bulan Oktober 1984 menjadi 16 juta barel per hari. Sedang harga patokan diturunkan lagi dengan US\$1 menjadi US\$28 per barel. Strategi OPEC ini pada pertengahan kedua tahun 1985 sebenarnya sudah menjadi kabur, setelah Arab



Saudi, untuk dapat mencapai kuotanya, menjual ALC dengan cara harga *net-back*, yaitu nilai yang diperhitungkan pembeli pada waktu menerima minyaknya. Alasan Arab Saudi adalah bahwa ada juga negara-negara OPEC lain menjual di bawah harga patokannya, dan sekaligus memproduksi melebihi kuotanya. Oleh karena itu, Arab Saudi pada bulan Juli 1985 dengan bertahan pada harga patokan ALC US\$28 per barel, hanya dapat memproduksi sedikit di atas 2 juta barel per hari, atau kurang dari separuh kuotanya. Tindakan Arab Saudi untuk menjual dengan cara *net-back*, diikuti banyak negara Timur Tengah lain. Perlu dicatat juga bahwa cara *net-back* memang menghasilkan harga di bawah harga patokan, tetapi masih berada di tingkat sekitar US\$25 per barel.

Dengan adanya kekalutan mengenai kuota di antara negara-negara OPEC sendiri sedang pengertian "mempertahankan harga patokan US\$28" sudah menjadi kabur, dan masih berlanjutnya peningkatan produksi oleh negara-negara Non-OPEC, maka persetujuan untuk mengadakan pengurangan ceiling lagi tidak hanya sukar akan tercapai, tetapi diragukan kegunaannya. Apalagi kalau pengurangan itu masih perlu diulang di tahun-tahun berikutnya. Karena tingkat produksi merupakan pokok masalah, maka OPEC pada bulan Desember 1985 memilih strategi *fair market share*, yaitu tidak lagi membatasi produksi OPEC dan berusaha untuk merebut kembali bagian pasarnya "yang wajar" dari tangan produsen Non-OPEC. Disadari bahwa dengan memilih strategi ini, harga dikorbankan. Akan tetapi tidak seorangpun pada waktu itu menduga bahwa harga dalam waktu 6 bulan dapat jatuh sebegitu jauh. Pada bulan Juli 1986, harga ALC sampai di bawah US\$9 per barel. Apabila ucapan-ucapan ancaman Menteri Perminyakan Arab Saudi sebagai salah satu arsitek strategi *fair market share* pada akhir-akhir tahun 1985 dapat digunakan sebagai indikasi, maka yang sebenarnya terbayang oleh pemikir-pemikir Timur Tengah pada mulanya, hanyalah satu harga minyak yang jatuh sampai sekitar US\$18 per barel -- suatu tingkat harga yang pada waktu itu sudah dianggap teramat rendah! Ancaman, kalau boleh disebut demikian, terutama ditujukan kepada negara-negara Non-OPEC agar mau membatasi produksinya bersama-sama OPEC, atau menghadapi nasib harga yang jatuh. Secara tidak langsung ancaman itu juga ditujukan terhadap sementara negara anggota OPEC sendiri yang menyebabkan adanya "kebocoran-kebocoran" terhadap ceiling OPEC.

Negara-negara Timur Tengah umumnya menganggap dirinya mampu menahan akibat penurunan harga tersebut, tentunya atas dasar kekuatan simpanan dananya masing-masing. Menghadapi tekanan-tekanan dari negara-negara anggota yang "lemah," OPEC pada bulan Maret 1986, "dalam prinsipnya" akan mempertahankan harga patokan US\$28 lagi "di waktu yang akan datang." Pernyataan itu tidak pernah disertai perincian lanjut. Akan tetapi menghadapi kenyataan jatuhnya harga yang sangat besar, yang amat



memukul ekonomi semua negara-negara anggotanya, dan ternyata termasuk Negara-negara "kuat" Timur Tengah, OPEC pada bulan Juli 1986 memutuskan untuk kembali membatasi produksinya, dengan harapan bahwa harga akan membaik. Diputuskan untuk sementara kembali membatasi produksi OPEC pada tingkat 16 juta barel per hari, dengan sementara diartikan mulai bulan September 1986 untuk 2 bulan lamanya. Secara hitungan teknis, yang ditetapkan adalah ceiling dari 12 anggota OPEC yang jumlahnya 14,8 juta barel per hari, karena Irak yang mempunyai kuota 1,2 juta barel per hari, dibebaskan dari kewajiban membatasi produksinya.

Reaksi positif di pasaran minyak internasional langsung tampak pada bulan Agustus 1986 dengan membaiknya harga-harga minyak. Harga rata-rata SLC untuk Agustus 1986 sudah menjadi US\$10,63 per barel sedang harga rata-rata Juli 1986 adalah US\$9,36, suatu perbaikan 14%. Perlu dicatat bahwa perbaikan harga ini sudah terjadi pada bulan Agustus 1986, sebelum dilaksanakannya rencana OPEC untuk mengurangi produksinya. Bahkan sebaliknya yang terjadi, produksi OPEC bulan Agustus 1986 diberitakan 20,8 juta barel per hari. Ini adalah lebih dari 0,4 juta di atas tingkat produksi Juli 1986 sebesar 20,4 juta barel per hari, dan lebih dari 4 juta barel per hari di atas rencana ceiling produksi September 1986! Dengan memperhitungkan waktu angkut yang diperlukan, produksi September 1986 (yang dikurangi) baru secara nyata akan sampai di konsumen paling cepat pada bulan Oktober 1986. Dari keadaan ini kiranya boleh ditarik kesimpulan bahwa kenaikan harga minyak pada waktu itu bukan disebabkan sudah adanya kekurangan suplai minyak secara fisik, tetapi lebih dipengaruhi kemungkinan akan adanya kekurangan suplai minyak dalam waktu yang tidak terlalu lama di kemudian hari. Dengan lain kata, persepsi akan adanya kekurangan suplai telah mempengaruhi perdagangan minyak internasional.

Keadaan yang sama dapat dicatat pula pada bulan November 1986 setelah OPEC pada bulan Oktober 1986 memutuskan untuk melanjutkan kebijaksanaan pembatasan produksi (dengan kenaikan sedikit menjadi rata-rata 16,2 juta barel per hari) sampai akhir tahun 1986. Memang benar, pada waktu itu pembatasan produksi yang dimulai bulan September 1986 sudah menjadi kenyataan dan sampai pada konsumen. Akan tetapi persediaan stok minyak yang dimiliki konsumen yang dapat "dimainkan" (artinya di atas kebutuhan stok operasional dan di atas stok wajib dari negara masing-masing) masih besar sekali, sehingga pengurangan produksi mulai bulan September 1986, sebenarnya belum menimbulkan keketatan suplai minyak di pasaran internasional pada bulan November 1986. Tetapi lagi-lagi persepsi tentang kemungkinan adanya pengetatan suplai minyak di kemudian hari kiranya tetap mempengaruhi pasaran pada bulan November 1986. Ini dapat pula diartikan bahwa kredibilitas OPEC yang sebelum itu dapat dikatakan pudar, mulai pulih kembali.



Seandainya OPEC pada bulan Desember 1986 hanya mengulangi kedua keputusan bulan Juli 1986 dan Oktober 1986 untuk melanjutkan pembatasan yang sama untuk sekian bulan lagi, maka persepsi yang sebelumnya dapat mempengaruhi pasaran minyak internasional secara positif, mungkin tidak akan mempunyai pengaruh sehebat itu lagi. Tetapi keputusan yang diambil OPEC adalah untuk menurunkan tingkat produksi menjadi 15,8 juta barel per hari. Penurunan ini tidak hanya perlu dilihat dari tingkat 16,2 juta barel per hari yang berlaku sebelumnya, tetapi dari prakiraan kebutuhan minyak OPEC pada Triwulan I/1987, yaitu sebesar 17,1 juta barel per hari. Ini berarti suatu penurunan 7,6% dari prakiraan kebutuhan. Dengan tindakan ini, OPEC mengharapkan akan adanya pengetatan suplai fisik yang sebenarnya, sehingga konsumen dipaksa untuk memanfaatkan stok minyak yang dimilikinya. Pengurangan stok minyak selain dapat mempengaruhi positif harga pada Triwulan I/1987, juga diharapkan akan mengurangi tekanan terhadap minyak OPEC pada musim semi, yaitu pada Triwulan II/1987. Sebagaimana sudah diutarakan, secara historis kebutuhan akan minyak pada musim semi adalah yang paling rendah dengan berakibat melemahnya harga. Keputusan menurunkan tingkat produksi minyak OPEC menjadi lebih diperlukan, karena OPEC sekaligus akan memberlakukan harga patokan US\$18 per barel mulai Februari 1987. Keputusan-keputusan sebelumnya hanya menentukan tingkat produksi dan menyerahkan pembentukan tingkat harga pada pasar. Harga rata-rata minyak OPEC pada bulan November 1986, sebelum keputusan bulan Desember 1986 diambil, adalah US\$13,69 per barel, sehingga diharapkan akan terdapat suatu perbaikan harga minyak sebesar 31%.

Dengan meninjau kembali apa yang terjadi sejak bulan Agustus 1986, kiranya boleh ditarik kesimpulan bahwa perbaikan harga minyak selama ini sebenarnya belum sepenuhnya didukung oleh faktor-faktor obyektif seperti pengetatan penawaran dalam keseimbangan permintaan dan penawaran minyak. Ini membuktikan besarnya pengaruh persepsi dalam pasaran minyak. Persepsi juga yang dalam pertengahan 1986 mendorong harga ALC jatuh di bawah US\$9 per barel. Oleh karena itu, pasaran adalah sangat peka terhadap berita-berita yang dikumandangkan dalam media Barat pada akhir bulan Februari 1987, yang menggambarkan OPEC seolah-olah memproduksi jauh di atas ceiling yang ditetapkan sendiri. Harga langsung menjadi lemah kembali. Akan tetapi begitu terdapat koreksi pada permulaan Maret 1987 oleh sumber-sumber yang dipercaya media Barat, bahwa produksi OPEC malahan di bawah ceiling produksi yang ditetapkan 15,8 juta barel per hari itu, harga kembali menguat. Selama harga minyak yang sekarang berlaku belum sepenuhnya didukung oleh faktor-faktor obyektif, maka gejolak ketidakstabilan harga akan senantiasa menghantui dunia pasaran minyak internasional. Tanpa menuduh bahwa gejolak harga disengaja, tentu terdapat pihak-pihak yang memperoleh keuntungan dari ketidakstabilan ini, seperti *future markets*. Hak hidup *future markets* terletak dalam ketidakstabilan harga komoditi yang



ditanganinya.

Apakah karena itu tidak dapat diharapkan adanya kestabilan harga minyak? Jawabnya tidak dapat merupakan suatu "dapat" atau "tidak dapat" yang mutlak. Ada beberapa faktor penting yang dapat diperkirakan akan ikut menentukan keadaan itu.

Jelas bahwa salah satu faktor penting adalah penawaran minyak di pasaran. Karena tidak dapat diharapkan bahwa negara-negara Non-OPEC yang besar, seperti Amerika Serikat, Inggris, Norway dan bahkan juga beberapa negara berkembang produsen minyak Non-OPEC, secara sukarela akan ikut membantu menyeimbangkan tingkat produksi, tugas itu menjadi beban OPEC sendiri. Yang diperlukan bukan keseimbangan semata-mata, tetapi bahwa terjadi pengurangan stok (*stock drawdown*). Strategi OPEC yang menetapkan ceiling 15,8 juta barel per hari dalam dua triwulan pertama tahun 1987, adalah masing-masing 7,6% dan 7,1% di bawah prakiraan kebutuhan (menurut perhitungan OPEC) untuk Triwulan I/1987 dan Triwulan II/1987. Dari keadaan ini dapat ditarik kesimpulan bahwa strategi OPEC jelas ditetapkan dengan tujuan itu. Apabila tingkat produksi OPEC dalam -- katakan 3 bulan mendatang -- benar-benar menyebabkan adanya pengurangan stok sedemikian rupa sehingga apa yang tersisa adalah stok yang hanya diperlukan untuk operasi perusahaan sehari-hari, keadaan ini pasti akan berdampak positif terhadap kestabilan harga. Akan tetapi itu merupakan keadaan terlalu ideal yang sukar dapat diharapkan tercapai. Jika dalam 3 bulan mendatang dapat saja didekati tingkat pengurangan stok yang cukup besar seperti terjadi dalam Triwulan I/1987, yaitu rata-rata 1,5 juta barel per hari, maka keadaan sudah dapat dianggap cukup baik. Dengan demikian, kemampuan konsumen untuk "main" dengan jalan menunda pembelian, menjadi berkurang. Tetapi juga di sini mungkin lebih penting lagi adalah persepsi bahwa ada pengurangan stok, ada pengetatan suplai. Sebab sebenarnya tidak akan dapat diperoleh ketentuan yang tepat berapa stok yang baik untuk mencapai keadaan itu.

Besaran stok supaya dapat "bicara," ada yang dinyatakan dalam jumlah hari untuk dapat memenuhi *foreward consumption*, yaitu prakiraan kebutuhan konsumsi mendatang, kesemuanya dihitung dalam jumlah minyak mentah. Akan tetapi ini pun bukan suatu rumusan yang digunakan di seluruh dunia. Di Jepang konsumsi rata-rata dalam tahun kalender sebelumnya (misalnya Januari-Desember 1985), digunakan untuk menghitung jumlah hari persediaan stok dalam tahun anggaran berikutnya (April 1986-Maret 1987), dan didasarkan atas produk minyak. Tetapi jika dikatakan bahwa Jepang pada akhir Februari 1987 mempunyai stok untuk 141 hari, itu tidak berarti bahwa Jepang dapat bertahan selama 141 hari tanpa membeli minyak. Sebab di dalam angka itu termasuk juga stok yang diperlukan untuk operasi perusahaan sehari-hari, yang di Jepang dianggap 45 hari. Tanpa adanya stok



yang diperlukan untuk operasi perusahaan sehari-hari, perusahaan tidak dapat bekerja, sehingga yang betul-betul stok berlebihan, atau dapat juga dianggap stok pengamanan adalah untuk 96 hari. Sebagian stok berlebihan ini dimiliki perusahaan swasta dan sebagian dimiliki Pemerintah Jepang.

Dari segi keamanan negara konsumen, stok merupakan salah satu cara pengamanan suplai. Stok yang diperlukan perusahaan untuk keperluan operasi perusahaan, jelas merupakan beban perusahaan. Pengadaan stok strategis merupakan suatu masalah tersendiri karena merupakan dana terikat. Oleh karena itu, di beberapa negara yang melaksanakan strategi pengamanan dengan jalan mengadakan pembangunan stok strategis, pemerintahnya ikut menanggung beban itu. Di Amerika Serikat (AS), pemerintahnya mempunyai sasaran untuk memiliki *Strategic Petroleum Reserve* (SPR) yang dibiayai sepenuhnya dari Anggaran Belanja Negara sebesar 750 juta barel pada pertengahan 1990-an. Setelah melaksanakan usaha itu selama kurang lebih 10 tahun, SPR kini berjumlah 515 juta barel. Di Jepang, di dalam stok yang 96 hari itu, termasuk stok strategis untuk 44 hari (46%) yang dimiliki Pemerintah Jepang. Yang ditugaskan Pemerintah Jepang untuk menangani stok strategis milik pemerintah adalah *Japan National Oil Company* (JNOC). Sasarannya adalah untuk memiliki stok strategis sebesar 30 juta Kiloliter (yang dewasa ini akan ekuivalen dengan stok untuk 54 hari) pada akhir Maret 1989. Sedang pihak swasta di Jepang diwajibkan memiliki stok total (termasuk stok operasi perusahaan sehari-hari) untuk 90 hari, yang telah terlampaui. Kabarnya kini sedang dipertimbangkan oleh Pemerintah Jepang untuk menurunkan kewajiban stok swasta dari 90 hari menjadi 70 hari dan menaikkan stok strategis JNOC dari 30 juta Kiloliter menjadi 40 juta Kiloliter. Diperkirakan bahwa stok semacam SPR tidak akan ikut "bicara" dalam arti mengganggu usaha OPEC untuk menyeimbangkan permintaan dan penawaran. Yang menjadi sasaran pengurangan adalah stok yang dimiliki swasta yang melebihi keperluan operasi perusahaan sehari-harinya, terutama yang dimiliki pedagang-pedagang spekulasi minyak.

Faktor penting lain yang juga berpengaruh pada kestabilan harga minyak adalah harga dari produk minyak. Secara langsung OPEC jelas tidak dapat menguasai harga produk minyak. Pengaruh yang besar dari harga produk minyak disebabkan karena ia akan menentukan berapa besar nilai (*net-back*) yang akan diterima oleh pengilang minyak. Jika harga minyak mentah di pasaran lebih tinggi dari nilai bersih hasil pengilangan, maka akibatnya kilang dapat rugi dan akan mengurangi pembelian minyak. Ini memang akan mengurangi permintaan akan minyak mentah. Tetapi pengurangan pengilangan ini sebaliknya berpengaruh positif terhadap harga produk. Dengan berkurangnya pengilangan minyak, berkurang pula inventori produk minyak, yang menyebabkan pasaran produk minyak akan "merasa ketat," yang selanjutnya akan menguatkan harga pasaran produk minyak. Keadaan ketidakstabilan



harga minyak mentah dapat diperkirakan akan berlangsung terus sampai harga produk minyak memang mendukung harga minyak mentah.

Contoh pengaruhnya jelas tampak di AS. *American Petroleum Institute* (API) secara berkala mengeluarkan berbagai angka statistik perminyakan AS, antara lain persentase pemanfaatan kilang. Jika dalam keadaan seperti sekarang ini angka statistik API menunjukkan kenaikan persentase pemanfaatan kilang, akan diartikan pasar bahwa inventori produk akan naik, yang akan diikuti melemahnya harga produk minyak. Reaksi pertama biasanya akan tampak pada harga minyak *West Texas Intermediate* (WTI), suatu minyak domestik di AS, yang akan turun harganya di pasaran bebas. Apabila kemudian ternyata bahwa keadaan dianggap tidak terlalu parah, maka harga akan membaik kembali. Yang merisaukan adalah bahwa turunnya harga WTI akan dapat segera berpengaruh di seluruh pasaran minyak internasional, karena cepatnya penyebaran berita berkat media elektronika. Sekali lagi tampak pengaruh dari persepsi.

Dilihat dari segi harga produk minyak, menurunnya jumlah minyak yang dikilang berpengaruh baik. Dan selama turunnya permintaan minyak karena kurangnya pembelian oleh kilang dapat ditampung dalam pengurangan produksi yang dijalankan OPEC dewasa ini, dan OPEC secara konsekuen mempertahankan harga patokannya, maka diperkirakan bahwa pada pertengahan tahun 1987 ini, harga produk minyak akan cukup menguat dan nilai hasil kilang sudah dapat diharapkan mendukung harga sasaran minyak OPEC US\$18 per barel. Walaupun tingkat harga produk minyak ada di luar kekuasaan OPEC, secara tidak langsung masih juga tergantung pada tekad OPEC untuk menjalankan keputusannya.

Kesimpulan yang dapat ditarik adalah bahwa apabila OPEC dapat melaksanakan keputusannya bulan Desember 1986 tanpa "kebocoran-kebocoran" pada tingkat produksi dan harga, apalagi jika tingkat produksi OPEC dapat berada di bawah ceiling 15,8 juta barel per hari, maka usaha OPEC untuk menstabilisasi harga pada tingkat US\$18 per barel kiranya mempunyai kemungkinan yang cukup besar akan tercapai pada pertengahan tahun 1987. Lebih-lebih pasaran akan memperhitungkan kebutuhan minyak dalam Triwulan III/1987 dan terutama Triwulan IV/1987 yang secara historis mengalami kenaikan musiman karena musim dingin. Ini tentunya jika tidak terjadi hal-hal yang luar biasa.

Sementara peninjau mengemukakan pendapat bahwa akan lebih baik seandainya penentuan ceiling 15,8 juta barel per hari oleh OPEC tidak disertai oleh penetapan harga patokan yang dikatakan sebagai kaku. Apabila ceiling dilaksanakan dengan konsekuen, harga yang terbentuk pasti akan baik juga. Walaupun mungkin tidak setinggi tingkat sekarang, harga itu akan lebih "aman." Alasannya ialah bahwa negara OPEC yang minyaknya



memperoleh harga patokan yang relatif baik sehingga mudah menjual minyaknya akan cenderung untuk memproduksi melebihi kuotanya. Sebaliknya negara OPEC dengan harga minyak yang relatif kurang menguntungkan akan cenderung memberikan potongan harga untuk dapat mencapai kuotanya. Jika kedua-duanya terjadi, maka persetujuan OPEC akan menjadi berantakan. Memang pertimbangan yang diajukan cukup masuk akal. Masalah ini tentu juga disadari OPEC. Dan dalam hal ini, itikadlah yang memainkan peranan penting. Tidak ada kiranya negara OPEC yang ingin mengulangi pengalaman tahun 1986. Dan risiko yang telah diambil untuk segera mencapai tingkat harga US\$18 per barel ternyata membawa hasil yang cukup memuaskan. Secara umum dapat dikatakan bahwa disiplin negara-negara OPEC dalam hal produksi dan harga kini dapat terjadi dengan baik.

Bagaimana kemungkinan untuk naik lebih tinggi dari US\$18 per barel pada akhir 1987, seperti yang diinginkan Menteri Perminyakan Arab Saudi? Jika OPEC jadi melaksanakan rencana keputusan Desember 1986 untuk menaikkan ceiling Triwulan III/1987 menjadi 16,6 juta barel per hari dan Triwulan IV/1987 menjadi 18,3 juta barel per hari, harapan untuk dapat menaikkan harga patokan rasanya akan cukup berat. Kemungkinan, sekalipun terbatas, tentu tetap ada. Jika ada faktor-faktor tambahan lain yang cukup berdampak, misalnya adanya peningkatan ketegangan-ketegangan politik dan militer di daerah-daerah produksi atau alur minyak, kemungkinannya tentu lebih besar. Atau hal-hal lain akan mempengaruhi penawaran minyak. Jalan lain yang mungkin dapat ditempuh OPEC untuk menaikkan harga di atas US\$18 per barel adalah melanjutkan membatasi ceiling 15,8 juta barel per hari. Kemungkinan ini tergantung pada jawaban pertanyaan: apakah kebanyakan anggota OPEC bersedia melanjutkan "pengorbanan" itu. Menteri Perminyakan Kuwait telah menyatakan pendapatnya untuk tidak terlalu cepat memikirkan kenaikan harga patokan US\$18 per barel sebelum terdapat stabilisasi harga dan suatu keseimbangan yang mantap dalam permintaan dan penawaran minyak. OPEC tentunya tidak perlu bermimpi untuk menaikkan harga lagi, apabila kebocoran-kebocoran dalam 3 bulan mendatang akan melemahkan harga minyak kembali. Jika itu terjadi, mungkin ceiling yang sekarang pun tidak dapat dinaikkan, sekedar untuk mempertahankan harga US\$18 per barel!

Bagaimana kemungkinan harga untuk jangka menengah, katakan sampai permulaan 1990-an dan jangka panjang, ambillah tahun 2000? Dapatkah harga patokan US\$18 per barel atau lebih tinggi bertahan? Pada permulaan telah dikatakan pendapat yang kini dianut untuk jangka menengah: pasti, dan untuk jangka panjang kemungkinan itu tetap ada. Apa yang mendasari optimisme itu? Untuk pembahasan masalah itu, perlu ditinjau kemampuan produksi Non-OPEC.

Harga minyak merupakan faktor terpenting dalam meninjau kemampuan



produsen Non-OPEC, khususnya produsen Non-OPEC baru. Perlu ditekankan kata "baru," karena Non-OPEC AS merupakan salah satu produsen minyak tertua di dunia. Non-OPEC baru umumnya mencakup daerah-daerah yang dengan tingkat harga pra-1970, yaitu di bawah US\$2 per barel, tidak mungkin dikembangkan. Produksi Inggris dan Norway di Laut Utara tergolong baru, yang baru mulai berarti sejak tahun 1977 setelah embargo Arab, sewaktu terjadi Perang Arab-Israel pada tahun 1973, menaikkan harga-harga minyak dengan 3 sampai 4 kali sebelumnya. Produksi minyak negara-negara Blok Timur hanya diperhitungkan sesuai dengan kemampuan eksportnya.

Berdasarkan pengetahuan yang sekarang kita miliki, maka cadangan dan kemampuan produksi kebanyakan negara Non-OPEC relatif tidak terlalu besar. Bahkan jangka waktu kemampuan mereka berproduksi pun amat terbatas, lebih-lebih karena apa yang dapat dihasilkan umumnya dihasilkan dengan kapasitas penuh. Dalam keadaan harga pra-1986, yaitu atas dasar harga minyak US\$28 per barel, diperkirakan bahwa produksi Non-OPEC masih akan dapat meningkat sampai permulaan tahun 1990-an. Setelah itu produksi Non-OPEC untuk beberapa tahun akan mendatar, untuk selanjutnya menurun mulai pertengahan tahun 1990-an. Dengan perkiraan itu, maka produksi OPEC, apabila tetap hendak dipertahankan pada tingkat US\$28 per barel, harus turun setiap tahun sampai dicapai tingkat mendatarnya produksi Non-OPEC. Baru setelah dicapai tingkat mendatar produksi Non-OPEC, maka setiap peningkatan permintaan minyak di pasaran internasional hanya akan dapat dipenuhi oleh produksi OPEC. Diperkirakan bahwa penurunan setiap tahun dapat mencapai 6-8%, sehingga tingkat produksi OPEC pada akhir dasawarsa 1980-an hanya mencapai sekitar 11-12 juta barel per hari, sesuatu yang sulit dapat dibayangkan.

Harga-harga yang turun seperti yang terjadi belakangan ini sebaliknya akan mengurangi kemampuan pengembangan lapangan-lapangan baru. Suatu laporan Departemen Energi AS kepada Presiden AS bulan Maret 1987 memperkirakan suatu skenario dengan harga minyak sekarang sekitar US\$14 yang secara perlahan-lahan naik menjadi US\$15 pada tahun 1990 dan menjadi US\$22 per barel pada tahun 1995, yang akan meningkatkan kebutuhan impor minyak AS dari 5,2 juta barel per hari pada tahun 1986 menjadi 10 juta pada tahun 1995. Sedang produksinya akan berkurang dari 11,2 pada tahun 1985 menjadi 7,6 juta barel per hari pada tahun 1995, suatu penurunan lebih dari 30%. Kemampuan Inggris untuk mengembangkan lapangan-lapangan biaya tinggi baru juga akan terhambat. Tetapi itu tidak perlu berarti bahwa produksi segera akan turun apabila harga minyak jatuh. Berapa pun besar investasi yang telah dilakukan, sehingga biaya produksi total (termasuk penyusutan, bunga dan lain sebagainya) tinggi, selama biaya operasi masih dapat ditutup oleh hasil penjualan, tidak ada alasan untuk menghentikan produksi,



karena produksi adalah satu-satunya cara untuk memperoleh kembali dana yang telah dikeluarkan. Yang akan berkurang adalah kemampuan untuk mengembangkan daya produksi baru.

Apabila harga minyak dalam 2 atau 3 tahun mendatang tidak melonjak, katakanlah mendekati harga pra 1986, yaitu sekitar US\$28 per barel, maka kemampuan produksi Non-OPEC diperkirakan akan mencapai tingkat datar sebelum berakhirnya dasawarsa 1980-an. Dari segi itu, maka makin rendah harga minyak, makin cepat tingkat datar akan tercapai. Secara realistik kiranya tidak dapat diperkirakan bahwa harga minyak dalam waktu yang singkat dapat melonjak kembali. Dengan demikian dapat diharapkan bahwa dalam jangka waktu menengah akan terjadi pengetatan penawaran yang hanya dapat dipenuhi oleh OPEC. Oleh karena itu dapatlah diperkirakan bahwa harga-harga minyak dalam jangka menengah dapat menguat. Bahkan suatu harga minyak yang diharapkan OPEC dalam jangka waktu menengah mungkin lebih mudah dipertahankan daripada harga pada akhir tahun 1987.

Bagaimana keadaan pada jangka panjang amat tergantung pada strategi harga yang akan dianut pada permulaan 1990-an. Apabila harga minyak terlalu tinggi, maka konsumsi akan ditekan dan kemungkinan besar tidak hanya sumber-sumber minyak Non-OPEC dapat dikembangkan kembali, tetapi pengembangan sumber-sumber energi alternatif akan digalakkan. Siklus tahun 1970-an akan dapat terulang, yang dapat berakibat melemahnya kembali harga minyak. Jika terdapat usaha "menahan diri" dalam masalah harga, "manipulasi" itu kiranya dapat mempertahankan harga yang layak untuk suatu jangka waktu yang cukup panjang. Tetapi jika pengalaman dalam 15 tahun yang baru kita lalui dapat digunakan sebagai petunjuk, dengan adanya banyak perbedaan kepentingan, hal itu kiranya sungguh amat sukar untuk dilaksanakan.

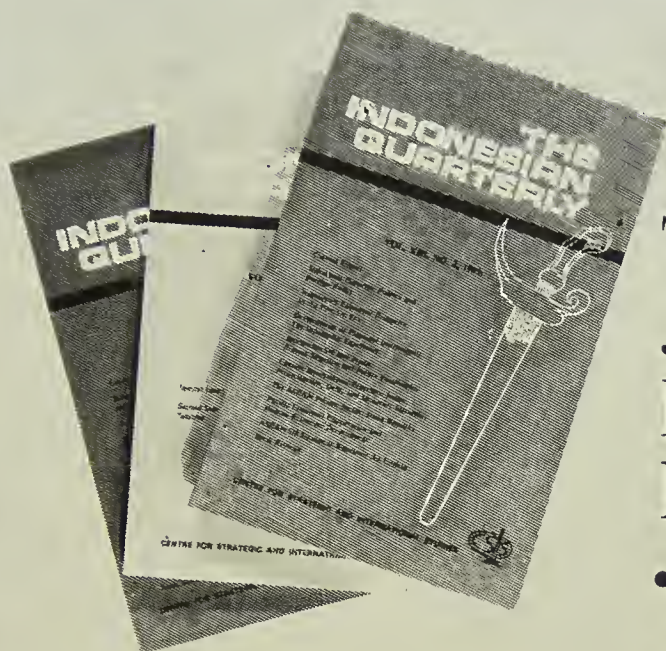
Ditinjau dari segi strategi jangka panjang, bagi negara-negara dengan cadangan raksasa, yang dalam jangka 20 sampai 30 tahun mendatang masih berharap merupakan eksportir minyak, harga yang relatif rendah untuk jangka waktu agak panjang lebih menguntungkan. Strategi semacam ini dapat sekaligus menstimulasi kembali konsumsi dan mengurangi daya tarik pengembangan sumber-sumber energi alternatif. Karena itu strategi yang pernah diucapkan Menteri Perminyakan Arab Saudi yang dahulu pada suatu pertemuan di Harvard bulan September 1986, adalah untuk mempertahankan harga pada sekitar US\$15 untuk tahun 1987 dan baru naik lagi menjadi US\$17 dalam tahun 1988-1989 untuk kemudian mencapai tingkat US\$20 per barel pada sekitar tahun 1992. Harga itu yang kini diinginkan Arab Saudi tercapai pada akhir tahun 1987. Bagi Indonesia, ditinjau dari strategi jangka panjang semata-mata, pilihan seharusnya juga jatuh pada harga jangka panjang yang relatif rendah, karena kita juga memperkirakan bahwa dalam jangka waktu

20-30 tahun mendatang masih merupakan eksportir minyak. Akan tetapi melihat kebutuhan kita yang mendesak akan dana untuk pembangunan, prioritas kini adalah untuk memperoleh dana dari minyak sebesar mungkin secepat mungkin. Dan ini berarti harga yang tidak terlalu rendah.

Dari pengamatan ini kiranya dapat ditarik kesimpulan bahwa apa yang dapat diharapkan mengenai perkembangan harga minyak dalam waktu dekat amat tergantung pada itikad negara-negara OPEC untuk menjaga keseimbangan permintaan dan penawaran minyak di pasaran internasional. Dengan sedikit "menahan diri," kemungkinan sangat besar bahwa OPEC selama tahun 1987 dan berikutnya akan berhasil mempertahankan harga patokannya US\$18 per barel. Dalam jangka menengah, terlepas dari berhasil tidaknya OPEC mempertahankan harga patokan dalam tahun ini, keadaan obyektif akan mendorong ke arah penguatan harga minyak. Selanjutnya tergantung pada bagaimana OPEC akan "memainkan" kesempatan ini pada waktu itu, akan tercipta kondisi yang akan menentukan harga minyak dalam jangka panjang.



# The Indonesian Quarterly



## The Outstanding Journal on Indonesian Problems

- The journal for scholars, diplomats, and journalists on Indonesian problems and related issues
- Keep you up-to-date
- Mostly by Indonesian writers
- Published since 1972 in January, April, July and October.

CSIS also publishes an Indonesian Journal ANALISA and books on socio-economic and international affairs:

- **Trends in Marketing,**  
*J. PANGLAYKIM.*
- **Law in Indonesia,** *SOEBEKTI*
- **Golkar: Functional-Group Politics in Indonesia**  
*Julian M. BOILEAU*
- **Pacific Economic Cooperation: The Next Phase,**  
*Hadi SOESASTRO and HAN Sung-joo (Eds.)*



Centre for Strategic and International Studies  
Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160.  
Phone : 356532-35. Telex : 45164 CSIS IA.